

Mellom butikk og beredskap

- En casestudie av opprettelsen av Forsvarsbygg



Karin Bjørkeli Hjermundrud

Hovedoppgave i Statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Oktober 2004

Forord

En hovedoppgave er et langt, givende, ensomt og til tider frustrerende prosjekt. Det er godt å være ferdig! Jeg vil gjerne takke Vitenskapsbutikken som satte meg i kontakt med Forsvarsdepartementet, og kontaktpersonene mine i Forsvarsdepartementet som på ulike tidspunkt i prosessen har bidratt. Informantene mine i Forsvarsbygg, Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet har gitt meg mye nyttig informasjon, og oppgaven hadde vært umulig å gjennomføre uten deres bidrag. Jeg vil også takke veilederen min Tom Christensen, både for kyndig veiledning i skriveprosessen og for faglig inspirasjon gjennom flere av kursene jeg har tatt mens jeg har studert ved Institutt for statsvitenskap.

May Kristin, Beate og Yngvild har alle lest og kommentert oppgaven min i ulike faser. Jeg er veldig takknemlig for dette, for alle kaffepausene, og ikke minst for vennskapet vårt. Trond har vært it-support når jeg har bannet over at datamaskinen og jeg ikke har vært venner, og Vibeke har vært så snill å lese korrektur. I tillegg vil jeg takke resten av mine venner, dere har holdt ut med frustrasjonene mine i lang tid og godtatt at humøret mitt har gått opp og ned som en jo-jo. Det hadde vært vanskelig å bli ferdig uten forståelse fra dere rundt. Til slutt vil jeg takke foreldrene mine, og resten av familien min. Dere lot meg vokse opp i et hjem fullt av politikk og diskusjon, der alle tanker og meninger ble tatt på alvor. Grunnlaget for at jeg valgte statsvitenskap ble lagt allerede veldig tidlig, og jeg setter utrolig pris på den støtten jeg har fått fra dere.

Oktober 2004, Karin Bjørkeli Hjermundrud

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1 Innledning.....	1
1.1 Presentasjon av oppgaven	1
1.2 Problemstilling.....	3
1.3 Statsvitenskapelig relevans, bruk av teorier og kort om metode	5
1.3.1 Teori.....	5
1.3.2 Metode	6
1.4 Oppgavens gang, avgrensninger og struktur.....	7
1.4.1 Avgrensninger.....	7
1.4.2 Videre lesning av studien.....	8
Kapittel 2 Teori	9
2.1 Teoretisk utgangspunkt	9
2.2 Det Instrumentelle perspektivet	10
2.2.1. En hierarkisk- og en forhandlingsvariant.....	10
2.2.2 Instrumentell prosess.....	12
2.2.3 Forventninger til prosessen ut fra det instrumentelle perspektivet.....	14
2.2.4 Effekter for styring og samhandling	15
2.2.5 Forventninger til effekter ut fra instrumentelle teorier.....	17
2.2.6 Problematisering av instrumentelle teorier.....	17
2.3 Kulturperspektivet.....	18
2.3.1 Normer og verdier	18
2.3.2 Forventninger til prosessen ut fra kultur perspektivet.....	22
2.3.3 Forventninger til effekter ut fra det kulturelle perspektivet.....	23
2.3.4 Problematisering av kulturbaserte teorier.....	24
2.4 Myteperspektivet	25
2.4.1 Omgivelser og inspirasjon fra New Public Management	25
2.4.2 Forventninger til prosessen ut fra myteteori	29
2.4.3 Forventninger til effekter ut fra myteteori	30
2.4.4 Problematisering av myteteori.....	30
Kapittel 3 Metode og data	31
3.1 Reorganiseringen som en casestudie	31
3.2 Kilder og datagrunnlag.....	32
3.2.1 Rapporter, offentlige dokumenter og avisartikler.....	32
3.2.2 Intervjuer	33
3.3 Noen metodiske utfordringer:	34
3.3.1 Definisjonsmessig validitet	34
3.3.2 Reliabilitet.....	35
3.3.4 Tidsaspektet	36
Kapittel 4 Empiri om opprettelsesprosessen	37
4.1 Historikk og bakgrunn	37
4.1.1 Organiseringen frem til etableringen av Forsvarsbygg	37
4.1.2 Forslag om ny organisering	38
4.2 Prosessen frem til opprettelsen: hvem, hva og hvordan.....	40
4.2.1 Avgrensning av prosessen.....	40
4.2.2 Prosessen med EBA 2000	41
4.2.3 Andre relaterte omstillinger.....	44
4.2.4 Politisk behandling	47
4.3 Internt arbeid etter vedtaket om Forsvarsbygg	51

4.3.1 Nye prosesser.....	51
4.3.2 Inkluderende, men ikke altomfattende prosess	52
4.3.2 To prosjekter og en linjeorganisasjon	53
4.4 Veien videre	54
4.4.1 Ny langtidsplan, Stortingsproposisjon nr 42 (2003-2004)	54
4.4.2 Forsvarsbyggutredningen.....	55
4.5 Oppsummering av prosessen	56
Kapittel 5 Prosessanalyse	57
5.1 Instrumentell fortolkning	57
5.1.1 Aktivisering, initiativ og styring fra toppen?	57
5.1.2 Forhandlinger og representasjon	61
5.1.3 Integrert reform, etter hvert et rasjonelt grep	62
5.1.4 Definerings, ulike oppfatninger i gruppa	63
5.1.5 Internt definisjonsarbeid.....	65
5.2 Kulturperspektivet.....	67
5.2.1 Aktivisering, sterke normer om deltakelse	67
5.2.2 Definerings, forhåndsbestemt eller "window of opportunity"?	69
5.3 Myteperspektivet	71
5.3.1 Aktivisering, press og søken etter legitimering.....	71
5.3.2 Definerings, New Public Managements påvirkning	73
5.4 Oppsummering av prosessanalysen.....	76
Kapittel 6 Effekter av Forsvarsbyggs organisering.....	77
6.1 Dagens organisering.....	77
6.1.1 Oversikt over organisasjonen	77
6.1.2 Eiendomsforvaltningen er linjeorganisasjonen	78
6.1.3 Utbyggingsprosjektet	79
6.1.4 Skifte Eiendom	79
6. 2 Styring	80
6.2.1 Styringskonseptet og andre statlige virksomheter	80
6.2.2 To nye styringssituasjoner	80
6.2.3 Lederrekruttering og nedbemanning	81
6.2.4 Konsernmodellen, intern styring og kulturforskjeller.....	82
6.2.5 Forsvarsdepartementets rolle.....	83
6.2.6 Styret og/eller departementet styrer	86
6.3 Horisontal samhandling og helhetlig forvaltning.....	87
6.3.1 Handling og samhandling.....	87
6.3.2 Forsvaret som kunde.....	88
6.3.3 Helhetlig forvaltning.....	90
6.3.4 Sivile kunder	91
6.4 Oppsummering av effektene.....	92
Kapittel 7 Effektanalyse	93
7.1 Effekter på styring og samhandling	93
7.2 Instrumentelle fortolkninger av effektene	93
7.2.1 Forventninger om effekt av endret FNS.....	93
7.2.2 Indirekte kontroll fra Stortinget og sterk styring fra departementet.....	93
7.2.3 Lite førende styre, men sterk direktør	95
7.2.4 Svekket vertikal styring, en ønsket utvikling	96
7.2.5 Kundemakt og økonomi som drivkraft.....	98
7.3 Kultur fortolkning av effektene	99

7.3.1 Forventninger om tilpassning og motstand.....	99
7.3.2 Normer for kontakt og ny mulighet for styring.....	99
7.3.3 Uklar styrerolle og ulike interne kulturer.....	101
7.3.4 Endringsvante organisasjoner.....	102
7.3.5 Nye samhandlingsformer, men samme kultur.....	104
7.4. Myteperspektivets forklaringskraft på effektene.....	105
7.4.1 Forventninger om fokus på omgivelsene.....	105
7.4.2 Symbolpolitikk fra Stortinget og NPM påvirkning fra departementet.....	105
7.4.3 Symboler og ekstern påvirkning.....	107
7.4.4 Moteord med enkelte instrumentelle effekter.....	108
7.4.5 Synliggjøring av kostnader- et mål i seg selv.....	110
7.5 Oppsummering av effektanalysen.....	112
Kapittel 8 Konklusjon og kommentarer til veien videre.....	113
8.1 Oppsummering av oppgaven.....	113
8.2 Perspektivenes forklaringskraft på prosessen.....	113
8.2 Perspektivenes forklaringskraft på effektene.....	115
8.3 Veien videre.....	117
Vedlegg 1.....	118
Vedlegg 2.....	128

Liste over forkortelser brukt i oppgaven

Arbeids- og administrasjonsdepartementet -	AAD
Eiendom, bygg og anlegg -	EBA
Forsvarets Boligtjeneste -	FBOT
Finansdepartementet -	FIN
Forsvarets Bygningstjeneste -	FBT
Forsvarets Logistikk organisasjon -	FLO
Forsvarets Militære organisasjon -	FMO
Forsvarets Overkommando -	FO
Forsvarsbygg -	FB
Forsvarsdepartementet -	FD
Forsvarssjefen -	FSJ
Forsvarets tele- og datatjeneste -	FTD
Lokal forvaltningsmyndighet -	LFM
New Public Management -	NPM
Regional Støttefunksjon -	RSF
Selvstendig administrative enheter -	SAE

Kapittel 1 Innledning

1.1 Presentasjon av oppgaven

Forvaltningsreformer og endringer av offentlige organisasjoner har blitt et stort felt innen statsvitenskap, administrasjon og organisasjonsteori. Det er slett ikke vanskelig å finne eksempler på slike reformer, verken i Norge eller internasjonalt i dag. Utfordringen ble heller å velge og å avgrense. Det finnes ulike typer av organisasjonsteori som kan anvendes på offentlig sektor. I denne oppgaven legges det til grunn teorier som fokuserer på sammenhengen mellom utformingen av offentlige organisasjoner og innholdet i politikken. En grunnleggende antakelse er at aktørers organisasjonstilhørighet og den organisasjonssammenhengen de handler innenfor vil påvirke deres tenke- og handlemåte og dermed også innholdet i politikken. Det er samspillet mellom individuelle faktorer og organisasjonsforhold som analyseres. Som det uttrykkes hos Christensen m.fl. (2004), vi står ovenfor både ”*organisasjoner med mennesker*” og ”*mennesker med organisasjon*”.

Problemoppfatninger og mulige virkemidler, hvilke konsekvenser som framheves og hvilke vurderingskriterier som legges til grunn, vil være påvirket av interne trekk ved den enkelte offentlige organisasjon. Samtidig vil også virkemåten til den enkelte offentlige organisasjon bli påvirket av andre organisasjoner i offentlig sektor, i det private næringsliv, i det sivile samfunn og i utlandet (Christensen m.fl. 2004: 11). Det er to hovedskiller mellom offentlige og private organisasjoner som er viktig i en statsvitenskapelig tilnærming. For det første har alle offentlige organisasjoner en folkevalgt ledelse på toppen, noen nær og noen fjern (ibid: 17), men alle offentlige organisasjoner er i så måte ”politiske organisasjoner”. For det andre skiller offentlige organisasjoner seg fra private ved at de er multifunksjonelle, de ivaretar delvis motstridende hensyn og balanserer i forhold til for eksempel politisk styring, representasjon, kontroll og effektivitet (ibid).

Det å analysere en av disse mangfoldige organisasjonene ble derfor målet med hovedoppgaven. Etter litt orientering i den mangfoldige empirien falt jeg ned på at jeg ønsket å se på endringsprosess i Forsvaret, da omleggingen av Forsvaret er en av de største omstillingene vi har hatt i Norge i fredstid (NOU 2000: 22, St.prp.45 (2000-2001)). Forsvaret er spesielt, da det er en stor og mangslungen organisasjon¹, og er i en særstilling i forhold til andre offentlige organisasjoner av mange grunner. Den helt spesielle rollen det militære har for rikets sikkerhet gjør at en sammenligning av Forsvaret som helhet og andre statlige institusjoner kan være lite hensiktsmessig. Men, samtidig som Forsvaret er i en spesiell situasjon, kan mange av endringene i de enkelte organisasjoner som Forsvaret består av sammenlignes med reorganiseringer av andre statlige etater. Spørsmål som hvordan man skal kunne bli mer kostnadseffektive, hvordan arbeidet skal organiseres og hvem som skal ta strategiske avgjørelser er noen av mange spørsmål organisasjoner som omstilles gjerne tar stilling til. Dette gjelder både offentlige og private organisasjoner, og de er relevante for de fleste forsvarsorganisasjoner også. Herunder for Forsvarsbygg (FB) som er valgt som case i denne hovedoppgaven.

FB ble et naturlig valg, fordi det er en organisasjon i skjæringspunktet militær/sivil sektor. Den er nyopprettet slik at det er mulig å se på opprettelsesprosessen uten at alt har gått i glemmeboken, og fordi mange av de utviklingstrekkene vi ser i offentlige organisasjoner generelt gjenfinnes i FBs virksomhet.

Forvaltningen av eiendom, bygg og anlegg (EBA) er en viktig støttefunksjon for forsvarer, og en reorganisering av dette området påvirker i stor grad primærvirksomhetene og øvrige deler av forsvarer. Det er derfor en del av den større forsvarsreformen, og finansieringen av omstillingen i Forsvaret bygger i stor grad på at det skal frigjøres midler gjennom endring og slanking av EBA-

¹ Å bruke navnet organisasjon om hele Forsvaret kan synes noe upresist, da Forsvaret består av flere, tildels atskilte organisasjoner. Jeg vil likevel bruke det der det er naturlig for å få frem Forsvaret som en enhet.

sektoren. Reformen som førte til opprettelsen av FB har derfor betydning for øvrig omorganisering av Forsvaret. Det at FB er en organisasjon innenfor forsvarsektoren, vil jeg anta preger den mht kultur og arbeidsmåter, samtidig som mange av oppgavene ligger i skjæringspunktet med andre samfunnsoppgaver og organisasjonen på mange områder kan sammenlignes med for eksempel Statsbygg og Statsskog (Statsbygg 2004, Statsskog 2004).

Studier av reorganiseringer deles i to hovedgrupper. Den første er studiet av prosesser som fører til opprettelse, endring eller nedleggelse av offentlige organisasjoner. Den andre har fokus på ulike effekter av en organisasjonsendring (Nikolaisen 1989: 207). Her har jeg valgt å gjøre begge deler, men effektstudiet vil være avgrenset til kun å gjelde noen deler knyttet til styring og samhandling innenfor eiendomsforvaltningen. Det har vært viktig å kunne se en sammenheng mellom prosess og effekter der dette er relevant, og selv om både empiri og analyse er atskilt håper jeg at denne sammenhengen formidles klart.

1.2 Problemstilling

Jeg ønsker å kartlegge prosessforløpet fra initiativet til en endring av Forsvarets eiendomsforvaltning ble tatt i 1998-99, og frem til opprettelsen av FB i 2002. I tillegg vil jeg se på to sider av hvordan den nye organisasjonsmåten påvirker beslutningsatferden på, og har da valgt å fokusere på styring og maktfordeling, samt reguleringen av forholdet mellom dem som er involvert i eiendomsforvaltningen, i hovedsak de militære brukerne og FB selv.

Følgende problemstilling er formulert for å belyse temaet:

Del 1) Hva kjennetegnet beslutningsprosessen forut for opprettelsen av Forsvarsbygg? Hva kjennetegnet aktørmønstre og innflytelsesfordeling (aktiviseringsaspektet) og definering av problemer og løsninger (defineringsaspektet)?

- **I hvilken grad kan henholdsvis instrumentelle-, kultur- og mytefaktorer forklare prosessen?**

Del 2) Hvordan påvirker den nye organiseringen av Forsvarets EBA forvaltning beslutningsadferden i organisasjonen? Hvordan fungerer ansvars- og innflytelsesfordeling, samt samhandlingen mellom eier, forvalter og bruker? ²

- **I hvilken grad kan henholdsvis instrumentelle-, kultur- og mytefaktorer forklare beslutningsadferden?**

Problemstillingen er todelt og vil søkes holdt fra hverandre gjennom to ulike empirikapitler med to påfølgende analysekapitler. Samtidig vil del 1 være bakgrunn for del 2, da bakgrunn for opprettelsen vil ha betydning for dagens virkemåte. Første del regnes som prosessanalyse, mens andre del vil ha form av effektanalyse.

I første del av problemstillingen tar jeg for meg hva som kjennetegner opprettelsen med tanke på aspektene aktivisering og definering. I aktivisering legger jeg hva som har kjennetegnet organisering av prosessene, aktørmønstre og innflytelsesfordelingen (Christensen 1994: 19). Hvem var sentrale aktører i opprettelsen, hvordan ble deltakere bestemt og hvem fikk gjennomslag for sine

² Med eier definerer jeg: den som har grunnbokshjemmel til eiendommen. I eierrollen ligger strategisk styring, juridisk og økonomisk ansvar, herunder ansvar for at gjeldende lover og forskrifter følges. Forvalteren er den som ivaretar eiers interesser og ansvar for forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling og investering. Brukerrollen har den som benytter bygningen eller eiendommen til utøvelse av egen virksomhet (EBA 2000 a)).

synspunkter forut for og under prosessen? Var det for eksempel slik at ledere for tidligere Forsvarets Bygningstjeneste (FBT) var de som styrte, eller var det representanter fra Forsvarets Overkommando (FO) som var førende? Var etableringen initiert fra Stortinget og politisk ledelse i Forsvarsdepartementet (FD) eller var det administrativ ledelse som var styrende?

I definering legger jeg organisasjonstenkning. Hva var sentrale aktørers oppfatninger av problemer og viktige problemstillinger? Videre, hvordan ble sentrale beslutningspremisser, løsningsforslag og koblinger mellom disse og problemene sett på (ibid)?

Andre del av problemstillingen vil være en effektstudie, og vil kunne gi svar på hvordan strukturendringer og politiske føringer har innvirkning på faktisk atferd. Her er det mange områder det er mulig å se på, men for å avgrense velger jeg å fokusere på styring fra overordnede myndigheter og internt, samt horisontal samhandling med forsvaret, dvs. kundeforholdet som har utviklet seg mellom Forsvaret og FB gjennom innføringen av kostnadsdekkende husleie.

1.3 Statsvitenskapelig relevans, bruk av teorier og kort om metode

1.3.1 Teori

Teorier og modeller kan hjelpe oss å forstå og forklare virkeligheten, og gode teorier skal forenkle en forklaring, ikke komplisere den. Jeg håper det skal være greit å følge resonnementene knyttet til valg av teorier, og bruken av disse for å belyse problemstillingen.

For å forklare og belyse problemstillingen vil jeg benytte meg av tre grupper av organisasjonsteoretiske perspektiver, men studien er i hovedsak empirisk orientert. Perspektivene vil derfor fungere som et teoretisk bakteppe som observasjoner og funn vil bli tolket i lys av. Teoribruken vil dermed være forklarende (Røvik, Almestad og Røkenes 1995: 31, Ørnsrud 1999: 13). I tråd

med dette ser jeg det som mest hensiktsmessig å la perspektivene utfylle hverandre heller enn å se på dem som konkurrerende størrelser.

Teoribruken konsentreres om ett instrumentelt og to institusjonelle perspektiver. *Instrumentelle perspektiver* ser i stor grad på offentlige organisasjoner som et redskap lederne kan bruke fritt til gjennomføring av sine prosjekter og oppgaver (Christensen m.fl. 2004: 9). Dette er derfor ikke kun en empirisk modell for hvordan verden fungerer, men også som en normativ modell for hvordan beslutninger bør tas etter en rasjonell mål/middel- tenkning. Formell Normativ Struktur (FNS) er et kjernebegrep i denne teorien, og struktur forklarer mye av hvem som handler og hvorfor de handler slik de gjør. Innen det *instrumentelle perspektivet* vil jeg skille mellom en *hierarkisk variant*, der ledernes kontroll og rasjonelle kalkulasjon står sentralt, og en *forhandlingsvariant* der det åpnes for interessehevding, kompromisser og forhandlinger mellom aktører med delvis motstridende mål.

Institusjonelle perspektiver ser i motsetning til instrumentelle på at organisasjoner har egne regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsadferden. Det skilles mellom to institusjonelle perspektiver; *kulturperspektivet*, med begrepet institusjonaliserte organisasjoner som sentralt, fokuserer på uformelle, interne verdier og normer i organisasjonen. Og *myteperspektivet*, med fokus på de institusjonaliserte omgivelsene, og som ser på betydningen av de normer som påvirker gjennom organisasjonens omgivelser (ibid).

1.3.2 Metode

Oppgaven vil være en casestudie. I følge Yin er casestudier å foretrekke når forskningsformålet er å stille *hvordan* og *hvorfor* spørsmål om nåtidige hendelser, som forskeren har lite eller ingen kontroll over. (Yin 1994: 9). Nærmere bestemt

vil denne oppgaven være en kvalitativt, empirisk case studie der jeg vil søke å gå i dybden på en organisasjon.

Studiet bygger i hovedsak på to datakilder: offentlige dokumenter og intervjuer. Dokumentene er både Stortingsmeldinger, offentlige utredninger (NOUer) og rapporter, samt en del korrespondanse, tildelingsbrev og retningslinjer. I intervjuene har jeg forsøkt å få svar på de spørsmålene jeg ikke kunne finne svar på i dokumentene, samt styrke eller modifisere funn fra disse. Intervjuobjektene er valgt ut etter anbefalinger fra enkeltpersoner i FD og FB, og med det formål å få et spredt utvalg av personer med litt ulikt ståsted.

1.4 Oppgavens gang, avgrensninger og struktur

1.4.1 Avgrensninger

Det å tidsavgrense en prosess kan være vanskelig, og kan føre til kunstige skiller. Store deler av statsforvaltningen er i konstant endring, og det er glidende overganger mellom hva som er reorganiseringer og hva som bare er kontinuerlige endringer. Slik er det også med FB, som til stadighet gjennomfører forbedringsprogrammer, nedbemanningsprosesser og interne organisasjonsendringer. På den annen side, skal det være mulig å avslutte organisasjonsstudien, må det settes grenser. Jeg har derfor valgt å starte med EBA-2000 utredningen som ble igangsatt i 1999, men trekker i kapittel 4 noen tråder bakover til hvordan etaten har utviklet seg. Prosesstudien avsluttes med opprettelsen i 2002, men med noen blikk på hva som skjer videre. Effektsiden tar naturlig plass etter januar 2002 og frem til skrivende stund (oktober 2004). Det er likevel en del av de helt nyeste hendelsene som ikke blir behandlet like grunnleggende. Dette skyldes først og fremst at jeg ikke har vært tilstrekkelig klar over dem, eller i størst grad at de har skjedd etter at intervjuene ble gjennomført vinter/vår 2004. Et eksempel på dette er Stortingets vedtak om en ny gjennomgang av avhendingsinstruksen, noe jeg kommer inn på det enkelte steder men som ikke

vil bli behandlet inngående fordi ingen informanter har kunnet uttale seg om det. Det er også vedtatt at FB skal utredes for eventuell endring av tilknytningsform med mer i 2005, samt en vurdering om full utskilling av prosjektet Skifte Eiendom fra FBs øvrige organisasjon. Fordi denne utredningen ikke er ferdig har jeg valgt å bruke liten plass på det. Det siste er at det har kommet et initiativ fra moderniseringsminister Morten A. Meyer om en gjennomgang av hele statens eiendomsforvaltning, inkludert FB. Fordi dette også kom sommeren 2004 er det ikke vektlagt i datainnsamlingen og følgelig heller ikke i analysen. I et eventuelt videre arbeid med denne problemstillingen vil disse prosessene være aktuelle å se nærmere på (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2004).

EBA-2000 utredningen tok også for seg Forsvarets boliger, i tillegg til øvrig eiendom, bygg og anlegg. Av ressurs hensyn har valgt å se bort fra den delen av utredningen.

1.4.2 Videre lesning av studien

I det påfølgende kapittelet vil leseren finne en mer omfattende teoripresentasjon, samt noen tanker knyttet til enkelte utfordringer for ulike teoriretninger. Deretter kommer det en kort metodedel der jeg redegjør for hvordan dataene er samlet inn, og om utfordringer knyttet til selve innsamlingen og bearbeidelse av dataene. Kapittel 4 og 6 er empiri-kapitlene i oppgaven. Jeg har valgt å gjøre dem til to kapitler for å holde problemstillingens to deler klarere fra hverandre, men for å unngå å gjenta meg selv er noen deler av kapittel 4 også blitt brukt i effektanalysen. Kapittel 5 og 7 er analysekapitlene og er lagt opp på samme måte som empirikapitlene, det første er prosessanalysen og det andre er effektanalysen. I begge kapitlene forsøker jeg å bruke det instrumentelle- og de to institusjonelle perspektivene for å forklare og forstå funnene, og perspektivenes forklaringskraft vurderes. Til slutt i oppgaven har jeg konkludert og drøftet litt hva dette kan ha og si for veien videre for FB, samt gjort meg noen tanker om teoriens styrker og begrensninger i å forklare funn i studien.

Kapittel 2 Teori

2.1 Teoretisk utgangspunkt

For å forklare og belyse problemstillingen knyttet til opprettelsen av FB, vil jeg benytte meg av tre grupper av organisasjonsteoretiske perspektiver. Innen organisasjonsvitenskapen ligger det en stadig utfordring i å benytte teoretiske viten til praktisk anvendelse, og som med all annen vitenskap diskuterer en om det finnes en sannhet, om en teori er bedre enn en annen etc. Dette vil avhenge av tid og sted, og fordi organisasjonsteorien stadig blir møtt med krav om verifisering gjennom utprøving på konkrete bedrifter eller etater er feltet stadig i endring. I tillegg til at teoriene blir endret i møte med ”virkeligheten” vil denne ”virkeligheten” også være påvirket av andre teorier. I dag er det mange organisasjonsteoretikere som betrakter teorier om samfunnet som perspektiver på en virkelighet som i like stor grad konstrueres av teoriene som å representeres av dem. Samfunnsvitere arbeider altså med virkeligheter som er skapt av sosiale krefter som i seg selv utgjør objekt for studier (Hatch 2001: 21).

Denne studien er empirisk orientert. De tre organisasjonsteoretiske perspektivene vil fungere som et teoretisk bakteppe som observasjoner og funn vil bli tolket i lys av. Teoribruken vil dermed være forklarende (Røvik, Almestad og Røkenes 1995: 31, Ørnsrud 1999: 13). I tråd med dette ser jeg det som mest hensiktsmessig å la perspektivene utfylle hverandre heller enn å se på dem som konkurrerende størrelser. En utfyllende strategi tar sikte på å forstå og forklare mest mulig av det som skjer, heller enn å utprøve teorier for å finne den som er best egnet (Roness 1997: 102). Det at det ofte trengs flere teorier for å forklare et fenomen eller en organisasjon, begrunnes gjerne med at organisasjoner i seg selv er svært komplekse (Hatch 2001:21). Selv om et flerperspektivistisk syn ikke fjerner problemet med at enkelte aspekter blir oversett, gir det oss likevel mulighet til å oppdage flere aspekter enn vi ville gjøre med et enkelt perspektiv (ibid: 22). På den annen side medfører en slik utfyllende strategi også sine egne problemer. For det første vil man aldri kunne forklare ”alt”, det vil ikke være

mulig å finne nok teorier til å dekke alle sider ved en organisasjons liv. I tillegg kan ulike teorier være basert på vidt forskjellige grunnantakelser, og at begreper og perspektiver således kan komme til å stå i strid med hverandre. Jeg antar likevel at teoriene jeg redegjør for vil være med på å kaste lys både over prosessen rundt opprettelsen av FB, og kan bidra til å forklare noen av effektene jeg finner.

2.2 Det Instrumentelle perspektivet

2.2.1. En hierarkisk- og en forhandlingsvariant

En tilnæringsmåte er den tradisjonelle, instrumentelle, rasjonell-aktør modellen. Instrumentell teori deles gjerne inn i den hierarkiske varianten og forhandlingsvarianten, og der det er hensiktsmessig vil jeg skille på disse. I den hierarkiske varianten vektlegges styring og kontroll fra ledelsen, og en omorganisering ses på som en ovenfra og ned prosess. I forhandlingsvarianten ses en omorganisering på som en prosess der ulike interesser brynes mot hverandre, og utfallet bestemmes av deltakernes ressurser (Roness 1997).

Teoriretningen er instrumentell fordi den bygger på at organisasjoner kan brukes som instrumenter for å oppnå særskilte mål, og at organisasjoner kan designes (Scott 1992: 29). Modellen har som sin grunnleggende forutsetning at mennesket er begrenset rasjonelt (Simon 1965). Den kognitive kapasiteten gjør det bare mulig å overskue et begrenset antall alternativer og deres mulige konsekvenser. Slik påvirkes også dannelsen og ordningen av preferanser, som blant annet er avhengig av hva som til enhver tid anses som mulig å oppnå. De kognitive begrensningene innebærer at det må skje en betydelig utvelgelse når det gjelder problemopptatthet, løsningsforslag og konsekvensfokusering (Egeberg 1989: 20). Selv om Simons modell for begrenset rasjonalitet står langt fra dem som fokuserer på en streng mål/middel- rasjonalitet, skiller han seg fra inkrementalister og andre alternative organisasjonsteoretikere ved at det hos han

er et mål å gjøre beslutningene mer preget av rasjonalitet og at så mange handlingsalternativer som mulig blir vurdert (Hogwood og Gunn 1985). Formell struktur skaper rasjonalitet gjennom å redusere antall alternativer som individet trenger å forholde seg til, og er derfor et virkemiddel for mer rasjonell beslutningstaking (Simon 1965: 100).

Denne modellen er derfor ikke kun en empirisk modell for hvordan verden fungerer, men fungerer også som en normativ modell for hvordan beslutninger bør tas etter en rasjonell mål-middel tenkning. *Formell Normativ Struktur* (FNS) er et kjernebegrep i denne teorien, og struktur forklarer mye av hvem som handler og hvorfor de handler slik de gjør. Den normative strukturen er et stabilt system av forventninger knyttet til rolleinnhaverne i en organisasjon. De sier ofte hvem som har plikt og rett til å delta og eksisterer uavhengig av de personer som til enhver tid innehar en stilling, det er upersonlige normer. Ofte kommer formelle normer til uttrykk i instruksjer og regelverk (Egeberg 1984: 21). Den formelle normative strukturen forteller oss hvordan organisasjonen tenkes spesialisert og koordinert (ibid).

Paul Roness opererer med en femdelt kategorisering i syn på organisasjonsendring, og kategoriene ”*Organisasjonsendring som analytisk problem*” og ”*Organisasjonsendring som interessehevding og kjøpslåing*” har mange instrumentelle trekk. I den første kategorien ses organisasjoner på som *instrumenter* for ledelsen. Organisasjonsstrukturen skaper rasjonalitet gjennom å kanalisere atferd og ressurser mot mål som er satt opp på forhånd. Organisering gir grunnlag for evne til problemløsning og kapasitet til handling utover det som individuelle medlemmer av organisasjonen kunne greie på egen hånd (Roness 1997: 63). I kategorien der det fokuseres på interessehevding og kjøpslåing ses organisasjoner på som koalisjoner mellom individer og grupper med ulike interesser. Den eksisterende organisasjonsstrukturen er et resultat av tidligere kjøpslåinger, og gjenspeiler derfor gjeldende maktfordeling. Gjennom spesialisering og over-/underordning vil strukturen fastlegge ansvarsfordeling og

styrkeforhold mellom de ulike gruppene. Aktørene handler på grunnlag av egeninteresser, og vurderer ulike organisasjonsløsninger i forhold til sine forhåndsdefinerte mål (ibid: 70-71). Til dels tilsvarende disse kategoriene den hierarkiske teoriversjonen og forhandlingsversjonen i denne oppgaven.

2.2.2 Instrumentell prosess

I problemstillingen min tar jeg opp hvordan jeg skal se på beslutningsprosessen gjennom aktiviserings- og defineringsaspektet. Aktiviseringsaspektet omhandler delttagelsesmønsteret; hvor kom initiativet til endring fra, i hvilken grad ble prosessen styrt hierarkisk, hvem var deltakere i prosessen, og i hvilken grad hadde ledelsen kontroll over hvem som var deltakere (Egeberg 1984)? I definering legger jeg organisasjonstenkning. Hva var sentrale aktørers oppfatninger av problemer og viktige problemstillinger? Videre, hvordan ble sentrale beslutningspremisser, løsningsforslag og koblinger mellom disse og problemene sett på (Christensen 1994: 19)?

Det vektlegges i det instrumentelle perspektiv at stram og hierarkisk styring er viktig for at en omorganiseringsprosess skal lykkes. Stram styring innebærer at ledelsen har kontroll over deltakere (aktivisering) og dagsorden (definering) i prosessen. Bred deltakelse i en prosess kan være hensiktsmessig for å legitimere endringene, men kan også være med på å øke konfliktpotensialet i prosessen, og føre til at andre prosesser "blandes inn" slik at fokuset ikke blir slik ledelsen mente det skulle være i utgangspunktet. Prinsipielt vil de instrumentelle forutsetningene være oppfylt når ledelsen styrer deltagelsen, og formelle prosedyrer for reorganisering følges (ibid: 26, Christensen 1991: 22).

Betydningen av formelle prosedyrer knyttet til omorganisering av offentlig sektor ventes også å ha betydning på aktiviseringsprosessen (Egeberg 1984: 47). Regjeringen har formelt det overordnede ansvaret for utforming av sentraladministrasjonen (ibid: 92). Arbeids- og administrasjonsdepartementet

(AAD) har et hovedansvar for moderniserings- og fornyelsesarbeid i staten. Men også Finansdepartementet er viktig, og spiller blant annet en stor rolle når det gjelder samordning av budsjettarbeid (Christensen og Læg Reid 1997: 370-371). FD har selvsagt også en koordineringsrolle for organisasjoner underlagt dem. Som vi vil se i kapittel 4 var omorganiseringen av EBA- området også en del av den helhetlige Forsvarsreformen, og det må antas at prosedyrer knyttet til aktivisering og arbeidsmønstre fra Forsvaret også ville ha betydning her.

Oppmerksomhet rundt en sak eller en organisasjon kan øke konfliktpotensialet i en omorganiseringsprosess (Haugberg 2000: 13). Saken om utflytting av statlige tilsyn er et eksempel på dette (Erikstad, kommer). Omstilling i Forsvaret påvirker også mange andre hensyn, som nærings- og distriktpolitikk, for eksempel er mange lokalsamfunn avhengige av arbeidsplassene Forsvaret gir (Strøm 1996). I tillegg kan for eksempel friluft- og miljøinteresser være motstridende med de økonomiske hensyn Forsvaret ønsker og er pålagt å ta. Dette øker konfliktpotensialet og kan gjøre det vanskeligere for ledelsen å gjennomføre prosessen.

En grunnleggende forutsetning innenfor det instrumentelle perspektivet er at aktørene som deltar besitter en tilstrekkelig kognitiv kapasitet, som gjør dem i stand til å vurdere sammenhengen mellom strukturelle virkemidler og de aktuelle målsetningene som organisasjonen skal oppnå (Lindblom og Woodhouse 1993). Defineringsaspektet påvirkes av denne kapasiteten hos aktørene. Omorganisering vil i første rekke være påvirket av *"mål og situasjonsoppfatninger hos ledelsen i organisasjoner"* (Roness 1997: 64). Endrede oppfatninger kan enten komme av at det kommer inn nye ledere, med nye mål i organisasjonen, eller ved at den sittende ledelsen skifter mål. I tillegg kan organisasjonsendringsprosesser bli iverksatt dersom kunnskapsgrunnlaget hos ledelsen om effekter av ulike organisasjonsformer endres (ibid). Et slikt endret kunnskapsgrunnlag kan komme av flere årsaker, for eksempel ved at ledelsen erfarer at dagens virkemidler ikke løser de målene organisasjonen har satt seg, eller blitt tildelt. Eventuelt kan dette

komme av at det i organisasjonen har oppstått en tanke om at nye løsninger er tilgjengelige og vil virke bedre enn de som benyttes i dag (Røvik 1998).

2.2.3 Forventinger til prosessen ut fra det instrumentelle perspektivet

Ut fra det instrumentelle perspektivet vil jeg forvente at prosessen frem til opprettelsen av FB gjenspeiler en rasjonell, hierarkisk modell.

Aktivisering:

1) Fra den hierarkiske varianten vil jeg forvente at en endring i organisasjonsstrukturen vil bli initiert fra toppen og at innflytelsesmønsteret i prosessen gjenspeiler den eksisterende formelle strukturen. Toppen definerer jeg her både som politisk ledelse i FD, militær ledelse i Forsvarets Militære organisasjon (FMO) og ledelsen i FBT.

2) Fra forhandlingsvarianten vil jeg anta at styrkeforholdet mellom militært og sivilt ansatte har påvirket hvem som deltok i prosessen. Jeg vil forvente at de gruppene som hadde egeninteresse i at for eksempel arbeidsplasser ble opprettholdt har brukt andre argumenter enn representanter utenfra og representanter fra overordnet myndighet.

3) Jeg vil også forvente at aktørene som deltok i prosessen fulgte prosedyrer og regler for statlig omorganisering fra Stortinget og AAD.

4) Videre vil jeg forvente at omstillingen har vært en integrert del av Forsvarsreformen, og at Forsvarets behov har vært førende i forhold til hvem som har deltatt og hvem som har blitt hørt som berørte parter i prosessen.

Definering:

1) Jeg vil forvente at det lå en klar problemoppfatning til grunn for ønsket om å endre organisasjonsform for forvaltningen av Forsvarets eiendommer, bygg og

anlegg. Herunder at problemer og løsninger ble sett på med en klar mål/middel-forståelse. Videre forventer jeg at alternative løsninger og deres konsekvenser ble vurdert med en rasjonell tilnærming.

2) Ut fra forhandlingsvarianten vil jeg forvente at det var ulike problemoppfatninger hos deltakerne, avhengig av i hvilken organisasjon de hørte hjemme. For eksempel at representantene fra FD ville være mer opptatt av å få en ny organisasjon strømlinjeformet etter behovene i Forsvarsreformen, mens representanter fra FBT ville være opptatt av selvstyre og ha et fokus på eiendomsfaglige spørsmål. Og representanter fra de ulike Forsvarsgrenene vil være opptatt av kontroll over eiendomsressursene, og fleksible brukerløsninger.

2.2.4 Effekter for styring og samhandling

Operasjonaliseringen av det instrumentelle perspektiv vil bygge på Morten Egebergs virkemiddelmodell. Egeberg forstår en instrumentell modell som *”en modell som tar sikte på å utvikle et kunnskapsgrunnlag for praktisk handling. I en instrumentell modell betraktes de uavhengige variablene som mulige styringsvariabler, eller virkemidler”* (Egeberg 1989: 15).

Egeberg bruker *organisasjonsstruktur*, *organisasjonslocus* og *organisasjonsdemografi* som variabler som påvirker beslutningsadferd i organisasjonen. Disse kan anvendes for å forklare forholdet mellom byråkratisk struktur og beslutningsadferd (Egeberg 2003: 2). De tilfredsstillende kravene til relevans, manipulerbarhet og operasjonalisering og vil kunne gi forklaringer både for sider av aktiviserings- og defineringsaspektene, i tillegg til for effektene for styring og samhandling i FB.

Organisasjonsstruktur er en normativ struktur, med regler og spesifisering av roller som jeg redegjorde for i presentasjonen av instrumentell teori generelt. Personlige preferanser og verdier blir sett på som å ha mindre betydning når organisasjonens adferd skal forklares. Forsvaret er for mange prototypen på en

hierarkisk organisasjon, der organisasjonskart og organisasjonsstruktur er klart definert, og over- og underordning av posisjoner forteller hvem som har makt og ikke. I analysen vil det bli lagt mest vekt på det som går på organisasjonsstruktur, da det gjennom datainnsamlingen viste seg at det var mest fruktbart.

Organisasjonslocus behandler den fysiske organiseringen av organisasjonen og er den andre av variablene det fokuseres på. Med fysisk struktur forstås bygninger, lokaler, innredninger og maskiner (Egeberg 1989: 19). Det er grunn til å tro at beslutningsprosesser kan påvirkes av bygningsmessige arrangementer. Fysisk avstand kan påvirke kontaktmønstre og koordineringsadferd, og det kan brukes som et virkemiddel til å kanalisere atferd i en organisasjon (Jacobsen 1989: 152, 157, 162).

Den siste av variablene Egeberg mener det er hensiktsmessig å ta med i en analyse er styringsvariabler gjennom planmessig inntak og uttak av personell (Egeberg 1989: 19). Dette kalles *organisasjonsdemografi* og fokuserer på egenskaper medlemmene av en organisasjon innehar som kan ha betydning for deres beslutningsatferd. Dette kan være egenskaper som alder, kjønn, etnisitet, utdanning, tidligere arbeidserfaring, sosial og geografisk bakgrunn, samt tjenestetid i organisasjonen man undersøker i tillegg til annen organisasjonstilhørighet (ibid:17, 19). Empiriske undersøkelser, blant annet studien "Oljebyråkratiet" utført av Per Læg Reid på 80- tallet, viste at det særlig var utdanning og profesjonstilknytning som var viktige av de organisasjonsdemografiske variablene som ble undersøkt (Læg Reid 1989: 8–9). Egeberg skriver at i organisasjoner med utpregede deltidsdeltakere, som for eksempel med mange kollegiale organer synes organisasjonstilhørighet som deltakerne bringer med seg å ha tilsvarende betydning (Egeberg 1989: 19). Dette er interessant i forhold til første del av problemstillingen knyttet til aktiviserings- og defineringsaspektet av prosessen, samt i forhold til intern styring.

2.2.5 Forventninger til effekter ut fra instrumentelle teorier

- 1) På effektsiden vil jeg anta at den nye organisasjonsformen har hatt direkte innflytelse på hvordan arbeidet blir styrt, og at oppgavefordelingen internt i FB gjenspeiler vedtatte politiske mål og den politisk-administrative strukturen.
- 2) Dette innebærer en forventning om at beslutningsatferden vil ha en instrumentell karakter, og at mer forretningsmessige og økonomisk- effektive hensyn vil bli vektlagt gjennom blant annet klare hierarkier, og intern prising og husleie.
- 3) Det vil også innebære at styringskonseptet og horisontal samhandling er innført.

2.2.6 Problematisering av instrumentelle teorier

”Organisasjonsteori er som en serie av utfordringer og uenigheter mellom teoretikerne og deres ideer om organisasjoner” (Hatch 2001: 28). I innledningen til dette kapittelet redegjorde jeg også for hvorfor det kan være fruktbart å benytte flere teorier som kan utfylle hverandre for å forklare mest mulig.

Kritikere av instrumentelle teorier kan hevde at fokuset på en mål/middel-tankegang gjør instrumentelle modeller mindre anvendbare, da det ofte vil være slik at løsninger, problemer og mål opptrer i en blanding, og ikke i en rekkefølge der målet alltid er klart og løsninger velges etter dette. De som går lengst i dette er de såkalte ”garbage can” teoretikerne som mener politiske organisasjoner er organiserte anarkier (Aberbach og Christensen 2001: 413, March og Simon 1993: 15, Heimer og Stinchcombe 2002). Andre kritikere vil hevde at instrumentelle teorier ikke vektlegger medlemmenes verdier, normer og øvrige preferanser i stor nok grad. Samt at den kontroll og styring man forutsetter i instrumentelt styrte endringsprosesser ikke nødvendigvis fungerer som intendert.

Jeg tolker ikke den instrumentelle virkemiddelmodellen som at den nødvendigvis ser bort fra andre faktorer, men ved å fokusere så sterkt på de

uavhengige variablene som den gjør, mister man noe på veien, som man kanskje må til andre teoriretninger for å finne. Organisasjonskultur er et eksempel på et slikt begrep som erkjennes, men som ofte utelates av metodiske og begrepsmessige grunner (Egeberg 1989: 19). Dette viser at det er mangler i modellen, og at det er mulig å kritisere den for ikke å være omfattende nok. Derfor er det hensiktsmessig å bruke komplementære teorier. Den instrumentelle modellen skiller seg fra kultur- og myteteorien, blant annet når det gjelder grunnantakelser og syn på mulighet for styrt endring, og vil der det er naturlig brukes som referanseteori for de to andre.

2.3 Kulturperspektivet

2.3.1 Normer og verdier

Under paraplybegrepet *Institusjonell teori* finnes det mange teoriretninger. Jeg har valgt å benytte en todeling, som med nye samlebetegnelser kalles *kulturteori* og *myteteori*.

Institusjonell teori problematiserer antagelsen fra det instrumentelle perspektivet om at institusjonelle endringsprosesser kan styres hierarkisk og etter rasjonelle metoder. Det hevdes at formell struktur bare har en begrenset verdi når det gjelder å forstå og forutsi atferd. Innen den institusjonelle retningen legges det større vekt på uformelle verdier og normer for å forstå organisasjoner virkemåte (Christensen 1994: 27) Kulturteori legger vekt på hvordan en organisasjons struktur kan gjenspeile hva slags normer og verdier som preger organisasjonen, men i motsetning til instrumentelle teorier stiller kulturteorien spørsmål ved om man kan endre adferd gjennom å endre formell struktur. Ut fra kulturteori kan en organisasjons utvikling ses på som en kontinuerlig institusjonaliseringsprosess: Gjennom en naturlig utvikling tilpasser organisasjonen seg sakte til indre krav og press fra "nære" handlingsomgivelser. Denne institusjonaliseringen gir organisasjonen et distinkt preg mht. verdier og normer. Organisasjonen utvikler

en bestemt kultur eller sjel (Selznick 1997). Kombinasjonen av de krav organisasjoner utsettes for er forskjellige, og derfor vil enhver institusjon være unik mht. verdier og normer. Dette bidrar dermed til å forklare sentrale ulikheter mellom organisasjoner (Christensen 1994: 28).

Kulturteori tar utgangspunkt i en organisasjons kultur og historie for å forklare hvordan en organisasjon endres (eller like gjerne hvordan den ikke endres). Philip Selznick regnes som en av opphavsmennene til dette perspektivet, og hans hovedpoeng er at organisasjoner vil utvikle en distinkt, institusjonell identitet som skiller den fra andre organisasjoner. *”Institusjonalisering er en prosess. Det er noe som skjer med en organisasjon over tid, og det avspeiler organisasjonenes egen spesielle historie, menneskene som har inngått i den, de gruppene den legemliggjør og de økonomiske verdiene de har skapt, og den måten den har tilpasset seg sine omgivelser på”* (Selznick 1997:25).

Institusjonaliseringsprosessen er naturlig, uintentert og ikke planlagt. Gjennom denne prosessen, som ikke kan styres på samme måte som endringer i formelle strukturer, utvikler organisasjonen en bestemt kultur eller sjel, og vil utvikle seg til å bli et mål i seg selv, få en egenverdi. Den viktigste betydningen av ”å institusjonalisere” beskriver Selznick som å innføre verdier (ibid: 26). Slik skiller han mellom organisasjoner som instrumenter, og institusjonaliserte organisasjoner, institusjoner. Ved innføring av verdier oppstår det motstand mot forandringer, og organisasjonen som sosialt system symboliserer felleskap og identitet (ibid: 27). Dette kan være et spennende punkt i analysen av min problemstilling, da omorganiseringen de facto førte til nedleggelsen av to organisasjoner og opprettelsen av en ny. Hvis de opprinnelige organisasjonene var institusjonaliserte vil jeg kunne forvente sterk motstand mot endringene. På den annen side kan behovet for institusjonell overlevelse i enkelte tilfeller fremtvinge endring og ledelsen må tilpasse virksomheten gjennom kritiske avgjørelser som sikrer institusjonenes videreføring. Dersom det er nødvendig for ledelsen å forsøke å endre institusjonens kjerne må det tas hensyn til institusjonens

innebygde kompetanse og potensiale. Og endring skjer ikke gjennom ”ekstraordinære prosesser”, men gjennom stabile rutinepregede prosesser som binder institusjonen til omgivelsene (March og Olsen 1989: 58).

Endringsprosesser i institusjonaliserte organisasjoner skjer gjennom et samspill mellom intern sosial dynamikk og tilpasning til krav fra de nære omgivelsene (Selznick 1997). ”Endringer vil skje gradvis og tidligere valg legger føringer på hvilke valgmuligheter en institusjon har” (Krasner 1988:72). Stephen Krasner forbindes med uttrykket ”*path-dependency*”, (”*stiavhengighet*”) innen institusjonell teori. Over tid har prosedyrer og strukturer som anvendes i organisasjonen blitt innarbeidet på en slik måte at de vil overleve alternative løsninger. Innledende valg i organisasjonens historie legger føringer på fremtidige handlingsmuligheter (ibid: 84). Slike mekanismer gir stabilitet internt i institusjonene og er med på å gjøre dem mer motstandsdyktige mot endring. I analysedelen av oppgaven vil jeg se på om det var tidligere trekk ved de eksisterende organisasjonene som kan forklare valg i forbindelse med opprettelsen av den nye organisasjonen.

Etablerte prosedyrer vil innvirke på hvordan institusjonen responderer når den blir stilt ovenfor krav om endring. I en reorganiseringsprosess vil man derfor forvente at løsninger som ligger tett opp til dem man allerede har (Roness 1997: 76). Dette dreier seg om graden av kompatibilitet mellom organisasjonens verdier og endringen som blir foreslått eller bestemt. Er det høy grad av kompatibilitet er det større sjanse for endring. Beslutningsprosessen vil derfor avvike fra den instrumentelle ved at det ikke på samme måte diskuteres alternative organisasjonsløsninger i forhold til gitte mål (Egeberg 1984: 90) I en diskusjon om nye organisasjonsformer og prosedyrer vil nåværende former stå i en særstilling (Roness 1997: 76), og organisasjonsformer som skiller seg klart fra velkjente løsninger vil bare bli vurdert og tatt i bruk dersom man står ovenfor en entydig prestasjonskrise (ibid: 79).

En benevnelse på institusjonell teori som er beslektet med kulturteori, er ”normativ institusjonalisme”. Dette er gjerne knyttet til professorene James G. March og Johan P. Olsen. Merkelappen er satt fordi March og Olsen legger sterk vekt på verdier og normer innen organisasjoner for å forklare atferd. De mener medlemmer i en organisasjon handler mindre ut fra et rasjonelt motiv om å maksimere egen nytte og mer ut fra verdier og normer som de gjenfinder i organisasjonen. Holdninger og handlinger individer fremfører er forankret i institusjonelle faktorer, og kan ikke forklares kun med analyse av formelle strukturer (Peters 1999: 26-27). Det blir et mål for medlemmene å handle passende i forhold til de normer og verdier institusjonen innehar (March og Olsen 1989: 127). Dette blir kalt ”*logic of Appropriateness*”(LOA) og er viktig for å forstå atferd innenfor institusjonaliserte organisasjoner. Hva som er passende atferd i ulike situasjoner vil avhenge av identiteter, roller og regler (Christensen og Røvik 1999: 159). LOA ser på politiske handlinger som regel- og identitetsbaserte, og at politiske handlinger i denne sammenheng gjelder handlinger innenfor alle typer institusjoner i det politiske og sivile liv (Sending 1999).

I denne studien ser jeg på en organisasjonsendring som delvis er etableringen av en helt ny organisasjon. Dette kan være problematisk å forklare ut fra tradisjonell kulturteori, som i hovedsak fokuserer på endring innenfor allerede etablerte organisasjoner. Kingdons arbeid knyttet til ”window of opportunity” kan være med på å forklare en slik ny etablering. Teorien kalles en ”*modified version of the garbage can model*”. Løsninger ser etter problemer, men i motsetning til i mer rendyrkede garbage can teorier kan politikk ha innvirkning på prosessen. (Aberbach og Christensen 2001: 413). Når det gjennomføres store endringer for en organisasjon eller et helt samfunn er det ofte muliggjort gjennom et sammenfall i tid av problemer, løsninger og politisk handlingsrom, på et kritisk tidspunkt for organisasjonen. ”*The separate streams come together at critical times. A problem is recognized, a solution is available, the political climate makes*

the time right for change, and the constraints do not prohibit action. Advocates develop their proposals and then wait for problems to come along to which they can attach their solutions, or for a development in the political stream like change of administration. That makes their proposals more likely to be adopted, that is, a “policy window” opens” (Aberbach og Christensen 2001: 414, Kingdon 1984: 93-94).

Det kan være interessant å undersøke om det fantes et slikt vindu da FB ble opprettet, og om det kan være med på å forklare den nye organisasjonen. På den annen side kan endringen, som tidligere redegjort for, ses på som en omorganisering av allerede eksisterende organisasjoner, og en videreføring av disse, og da vil trolig tradisjonell kulturteori ha større forklaringskraft. Et eksempel på at det alternative kulturperspektivet kan ha noe for seg finner vi i hovedoppgaven til Kjetil Moen, som tar opp privatiseringen av Norsk Medisinaldepot. Han hevder blant annet at det var mindre motstand enn det som kunne forventes ut fra et institusjonelt perspektiv, og at institusjonen selv sto frem som en pådriver i prosessen (Moen 1997: 89-91). Han stiller spørsmål ved om dette egentlig var en prosess som allerede hadde skjedd, og at EØS-avtalen som mange mente krevde denne endringen kun var den utløsende faktor (ibid 99). Dette er en spennende tolkning, og en måte å tenke rundt endringsprosesser som kan utvikle institusjonell teori videre.

2.3.2 Forventninger til prosessen ut fra kultur perspektivet

Aktivisering:

1) Ut fra dette perspektivet er det sannsynlig at initiativet til endring har kommet fra organisasjonene selv, ikke nødvendigvis fra politisk eller administrativ ledelse. Det forventes også at ny organisasjonsform tilpasses gradvis de eksisterende organisasjonene. Deltakelse i prosessen blir i stor grad forklart av uformelle strukturer og aktørenes uformelle kontakt. I et slikt scenario vil man kunne

forvente lav grad av motstand blant medlemmene i organisasjonen fordi omstillingen kan tolkes som et forsøk på å tilpasse formell struktur til den atferd som til dels allerede eksisterte, og til dels til den som aktørene ønsket seg.

2) En alternativ forventning ut fra dette perspektivet er at initiativet ikke kommer fra organisasjonene selv, og oppfattes som en trussel mot de eksisterende normene og verdiene. Hvis dette er tilfelle forventer jeg motstand mot prosessen, og et press fra deltakerne om å bevare mest mulig av trekkene fra sine opprinnelige organisasjoner i den nye.

Definering:

1) Ut fra et kulturteoretisk perspektiv vil jeg forvente at valget av organisasjonsform ble bestemt av eksisterende normer og verdier i organisasjonen. Dette betyr at hvordan FBT og organisasjonene i FMO tidligere var organisert vil ha vært førende når FBs organisasjonsform skulle vedtas. Og oppfatning av problemer og mulige løsninger på disse, var preget av et ønske om å bevare organisasjonenes identitet og grunnleggende normer og verdier.

2) En alternativ forventning er knyttet til at det på tidspunktet prosessen med EBA 2000 og vedtak om opprettelsen ble gjort var et "window of opportunity". Det kan forventes at det var et sammenfall i tid av problemer i eiendomsforvaltningen, ideer om endringer og et politisk handlingsrom som gjorde at det var mulig å lage en helt ny organisasjon. Dette har betydning både for aktiviserings- og defineringsaspektet.

2.3.3 Forventninger til effekter ut fra det kulturelle perspektivet

På effektsiden vil endringene være inkrementelle.

1) Dersom prosessen forløp som forventet i alternativ 1 ovenfor vil jeg forvente små reelle effekter på hvordan styringen og samhandlingen fungerer både formelt og uformelt. Jeg vil forvente at det som egentlig har skjedd er en gradvis

tilpasning til en utvikling med nye ansvarsforhold og styringslinjer, og at organisasjonen vil fortsette å tilpasse seg til dette gradvis.

2) Dersom forventningene i alternativ 2 ovenfor derimot er mer korrekte innebærer det at man også kan forvente å finne liten reell endring, selv om det skulle vise seg at de formelle endringene er store. De opprinnelige strukturene og kulturen vil bevares på tross av endret formell struktur. Da etableringen av FB er en sammenslåing av allerede eksisterende organisasjoner, kan det forventes en spenning mellom ulike organisasjonskulturer i følge dette perspektivet.

3) Hvis det skulle være et "window of opportunity" som lå til grunn vil jeg anta en ny organisasjon med relativt store endringer for styring og samhandling, delvis uavhengig av normene som tidligere har vært rådende.

2.3.4 Problematisering av kulturbaserte teorier

I avsnittet om problemene med bruk av instrumentelle verdier viste jeg at Egeberg (1989) diskuterer spørsmålet om å inkludere "organisasjonskultur" i analysen, men konkluderer med at dette ikke er lett, da det gjenstår mye begrepsavklaring og at begrepet er lite håndgripelig (Egeberg 1989: 19). Også tolkningsproblemer kan komme frem. Slike problemer gjelder for så vidt alle spørsmål i en intervjuundersøkelse, og jeg vil komme videre inn på det i metodekapittelet, men fordi man i kulturteori fokuserer på sider ved en organisasjon som ikke er eksplisitt uttalt kan dette by på større utfordringer i en analyse.

Kulturteori forklarer godt det distinkte ved en organisasjon, og hvordan medlemmene i en organisasjon blir forsvarere for det bestående. Teoriretningen er derimot ikke like klar på hvorfor endring faktisk forekommer. Fokuset i kulturteori er også på hva som skiller en organisasjon fra en annen organisasjon og på de verdier og normer som er særskilte for den enkelte organisasjon. Det at mange organisasjoner faktisk likner hverandre, og i hvert fall fra utsiden ser ut til

å være preget av samme måte å organisere oppgaver på, har ikke kulturteorien like klare forklaringer på. Selznick fokuserer på ”nære handlingsomgivelser” sin påvirkning på institusjonaliseringsprosessen, men er i mindre grad opptatt av andre organisasjoners påvirkning. Dette bringer oss derfor over på myteperspektivet som et supplerende syn.

2.4 Myteperspektivet

2.4.1 Omgivelser og inspirasjon fra New Public Management

En annen hovedretning innenfor institusjonell teori er knyttet til *institusjonaliserte omgivelser*. Beslektede benevnelser er *omgivelsesdeterminisme*, eller *myteteori*, og er den tredje hovedgruppen av teorier som vil bli brukt i analysen. Organisasjoners måte å fungere og å endres på forklares ut fra hvilke omgivelser en organisasjon opererer i. Teoriene bygger på forutsetningen om at enhver organisasjon befinner seg innenfor en institusjonalisert kontekst. Denne konteksten skaper forestillinger om hva som er legitime- riktige- og mest effektive organisasjonsformer.

En organisasjons overlevelseskraft og posisjon avgjøres av hvordan omgivelsene ser på organisasjonen, noe som ikke nødvendigvis er det samme som hvordan den reelt fungerer. Innefor myteteorien skiller man mellom to typer omgivelser: tekniske og institusjonelle. Tekniske omgivelser er rettet mot instrumentell beslutningsaktivitet innad i organisasjoner. Institusjonelle omgivelser har derimot en ikke handlingsrettet karakter. Institusjonelle omgivelser er preget av verdier og normer om hvordan en organisasjon bør bli drevet. Organisasjonen får legitimitet og henter støtte i omgivelsene ettersom organisasjonens strukturer, prosesser og ideologi er tilpasset hva som oppfattes som effektivt, rasjonelt og moderne (Brunsson 1989: 6, Meyer og Rowan 1991: 49). Hvor effektivt en organisasjon teknisk sett produserer en vare eller tjeneste blir ikke like viktig i denne sammenheng. Institusjonelle omgivelser vil gjerne

være preget av noen typer tenkemåter, profesjoner, prosedyrer og strukturer som har ideologisk forrang foran andre tenkemåter etc. Slike felles verdier og fortolkninger får en allmenn utbredelse, og etter hvert får de en karakter av å være regler i organisasjonen. Hvis de i tillegg følges lite opp gjennom evaluering av faktiske effekter kan vi snakke om *institusjonaliserte, rasjonaliserte myter* (Meyer og Rowan 1991: 44, Christensen 1994: 31). Slike normer og verdier får allmenn oppslutning ut fra et ideologisk- symbolsk hegemoni (Christensen 1991:17).

Institusjonelle myter kan oppstå i en kontekst, for eksempel rundt private organisasjoner, men overføres til å gjelde i andre kontekster, som offentlige organisasjoner. Slike myter kan spre seg raskt mellom organisasjoner og nedfelles i deres formelle struktur. Gjennom denne prosessen utvikles det en strukturlikhet, isomorfi, som gjør at offentlige organisasjoner, som i utgangspunktet kan være svært ulike, fremstår som like. Den formelle strukturen reflekterer en sosial konstruert virkelighet (Christensen 1991: 18, Christensen 1994: 31). Resultatet av institusjonaliseringsprosessene synes således å være det motsatte av Selznicks resonnement om institusjonell utvikling av ulikhet (Christensen 1994: 31).

Meyer og Rowan ser på mytene som metastrukturelle elementer, at de fungerer som ferniss, og ikke har effekter av instrumentell karakter. (Christensen 1991: 18). Organisasjonens formelle struktur, ”fernisset”, vil fungere som et utstillingsvindu hvor organisasjonen viser at den er i takt med ideologisk ”rette” verdier og normer. Faktisk atferd internt i organisasjonen bestemmes av andre faktorer, for eksempel interne rutiner, uformelle normer eller til og med en annen intern, formell struktur (Blindheim 1999: 20). Denne splittede måten en organisasjon forholder seg til faktisk og formell atferd kalles dekopling. Dekopling innebærer at formelementer frakoples de reelle aktivitetene i organisasjonen, og det skjer når en virksomhet tar opp formelementer som ikke egentlig er egnet til å regulere aktiviteten i organisasjonen (Meyer og Rowan 1991: 57). De formelle endringsprosessene får således ikke effekt på atferdsnivå (Christensen 1994: 31). Uavhengig av et ytre ferniss opprettholdes den

beslutningsatferd som internt ses på som den beste måten. *"The committed participants engage in informal coordination that, although often formally inappropriate, keeps technical activities running smoothly and avoids public embarrassments"* (Meyer og Rowan 1991: 59). Slik ivaretar organisasjonen to sett krav. På den ene siden tas det hensyn til normer i omgivelsene, ved å fremstå som legitime og moderne. På den andre siden ivaretas en regulering av aktiviteten på den måte som man internt mener er den beste måten å organisere arbeidet på (Brunsson 1989: 7). Denne strategien kalles *"double-talk"* eller *"double standards"* og innebærer at det er to typer ideologier som preger organisasjonen, en ekstern og en intern (ibid).

Det å bli oppfattet av omgivelsene som legitime og moderne kan også ha en viktig instrumentell komponent. Tillit i omgivelsene kan ha direkte betydning for om organisasjonen kan tiltrekke seg ressurser, og på sikt også overlever. Det å ligne suksessrike organisasjoner blir en form for selvoppholdelsesstrategi, og kan fungere som en buffer mot turbulens rundt organisasjonen (ibid: 5, Meyer og Rowan 1991: 52). I etterkant av den kalde krigen har Forsvarets oppgaver blitt endret, i hvert fall har fiendebildet endret seg. Med det nye Forsvarskonseptet vil vi oppleve at stadig mer av forsvarets virksomhet vil være i utlandet, for eksempel i Nato eller FN regi, eller som humanitære og stabiliserende styrker som vi så i Irak 2003-2004. Denne omstillingen er en tilpasning til endrede omgivelser, og kan være med på å sikre legitimitet for fortsatt store forsvarsutgifter på statsbudsjettene.

Det vil være forskjellige oppfatninger innen dette perspektivet knyttet til mulighetene for aktiv organisasjonsutforming, men hovedtanken er at dette i liten grad lar seg gjøre. Aktørene i en organisasjon vil på tross av handlinger og meninger ikke stå ovenfor virkelige valg, da drivkrefter i omgivelsene er det som avgjør organisasjonsform og endringstakt (Roness 1997: 82). En endring vil komme av en *"naturlig utvikling"*. *"Organisasjoner utvikler seg slik organismer gjør det; de blir ikke konstruert, men vokser og gror"* (Egeberg 1984: 48).

Fremveksten av New Public Management (NPM) som en universell løsning på problemer innen offentlig sektor kan delvis forklares innenfor denne teoriretningen. Det kan legges mye inn i NPM, og det brukes som et samlebegrep for å forklare forvaltningsreformer i store deler av den vestlige verden fra 80-tallet og frem til i dag. Omstillingen av forswarets eiendomsforvaltning kan ses på som en del av den omfattende reformbølgen som har preget offentlig sektor, både i Norge og internasjonalt, og deler av denne har trekk fra NPM. Reformene er blant annet preget av et syn på at forskjellen på private og offentlige organisasjoner er liten, og at disse bør styres og organiseres på tilnærmet samme måte. Det er et fokus på "management teorier", og kontroll av resultat fremfor prosedyrer og input. Det er mer bruk av kontrakter, og en fremheving av økonomiske insentiver for handling fremfor andre typer belønningsmekanismer (Boston m.fl: 1996: 25-26).

Innen NPM tradisjonen har Norge tradisjonelt blitt sett på som en nølende reformator (Olsen 1996: 17, Christensen og Læg Reid 2003: 387). En av grunnene til dette er at presset på Norge fra omgivelsene ikke har vært stort, en annen er at vi ikke har hatt noen utpreget økonomisk krise (Christensen og Læg Reid 2003: 387). De siste årene har man likevel sett flere NPM inspirerte reformer (ibid). I Christensen og Læg Reids artikkel (ibid) om holdninger til politisk styring og privatisering, uttrykker et flertall av ledere både i offentlige bedrifter, private bedrifter og i forsvaret at de ønsker mer privatisering og en mindre offentlig sektor. Også blant halvparten av lederne i sentraladministrasjonen er det støtte for dette synet. Dette tyder på en holdningsendring bare siden 1996, og kan for eksempel forklares ut fra gradvis indre endring av kultur i etatene, og en mer aggressiv og ideologisk politisk agenda knyttet til konkurranseutsetting og økt strukturell fristilling (ibid: 386, 387, 396). Forfatterne uttrykker overraskelse over at 8 av 10 høyere militære stiller seg bak ønsket om mer privatisering, med tanke på den store nedbyggingen som foregår i forsvaret (ibid: 396). Dette kan jo være et eksempel på hvordan holdninger og organisasjonsløsninger sprer seg mellom

organisasjoner som i utgangspunktet ikke er så like, for eksempel fra private bedrifter til forsvarsorganisasjoner.

Organisasjonsoppskrifter som påberoper seg å være moderne har ofte en umiddelbar appell, ved at det å være moderne i vårt samfunn forbindes med forbedring og utvikling (Brunsson og Olsen 1990: 10, 13). Slik kan oppfatninger av hva som er moderne føre til isomorfi mellom ulike organisasjoner. Myter blir til moter i organisasjonsverdenen.

2.4.2 Forventninger til prosessen ut fra myteteori

Aktivisering:

Med utgangspunkt i myteteorien vil jeg forvente at initiativet til omorganiseringen av Forsvarets eiendomsforvaltning kom på bakgrunn av at den organisasjonsstrukturen som fantes avvek fra det som i de institusjonaliserte omgivelsene ble definert som ”riktige organisasjonsformer”. Fokuset vil ligge på institusjoner utenfor organisasjonen selv. I den grad interne aktører kan sies å ha ”aktivisert” prosessen er de påvirket av de institusjonelle omgivelsene og omorganiseringen kan være et uttrykk for at man ønsket å fremstå passende og moderne og sikre ekstern legitimitet og støtte.

Definering:

Jeg forventer at begrunnelser og ordbruk vil ligne på andre offentlige omorganiseringer, og at retorikk fra NPM lignende reformer har vært mye brukt. Jeg vil forvente at likheten mellom FB og andre omorganiserte offentlige organisasjoner vil fokuseres på, og at eksempler fra andre Nato og EU land vil være viktige. Jeg vil også anta at det var liten reell diskusjon om alternative organisasjonsformer da det var gitt hva som var ”riktig” og ”moderne”.

2.4.3 Forventninger til effekter ut fra myteteori

- 1) Jeg forventer at det er viktig for organisasjonen å kommunisere omorganiseringen utad, og at det fokuseres på de områdene som fremstår som moderne og vellykkede.
- 2) Jeg forventer derimot at de reelle endringene kanskje ikke er så store, og at det daglige arbeidet, styringen internt og samhandlingen med andre fungerer stort sett som før.

2.4.4 Problematisering av myteteori

En forestilling om at organisasjonsendringer ikke kommer av reelle behov for endring, men derimot initieres for å bli mer ”moteriktig” i forhold til omgivelsene, vil få mange politikere og administrative ledere til å reagere. Økonomer har vært pådrivere for mange reformer med merkelappene NPM og vil være kritiske til et perspektiv som fokuserer på de symbolske istedenfor de instrumentelle sidene av reformer. Hoveddrivkraften bak mange reformer har vært økonomisk inntjening, og blant annet en mindre offentlig sektor, for eksempel målt i antall årsverk. I et land som New Zealand som på 80-tallet gikk langt i slike reformer, er det til en viss grad empirisk støtte for at det kom noe økonomisk gevinst ut av omstillingene (Boston m.fl 1996), selv om dette er usikkert når en sammenligner med andre OECD land i samme periode (ibid). Gjennom fristilling av flere tidligere forvaltningsorganer, som tidligere Televerket, Posten og NSB har antall ansatte i norske forvaltningsorganer blitt redusert ganske kraftig fra 1990 til 2002 (Christensen og Læg Reid 2003: 390). Dette kan kanskje modifisere myteperspektivets forklaringskraft noe, men i svært mange sammenhenger er det få klare bevis på disse instrumentelle effektene av forvaltningsreformer, mens symbolvirkningene er store. Det er derfor viktig å ha med også myteperspektivet som en supplerende teoretisk modell i oppgaven.

Kapittel 3 Metode og data

3.1 Reorganiseringen som en casestudie

Studiet av opprettelsen av FB kan ses på som en casestudie. Ordet "case" har opprinnelse i det latinske ordet casus og viser betydningen av det enkelte tilfellet. Casestudier å foretrekke når forskningsformålet er å stille spørsmål om hvordan og hvorfor om hendelser forskeren har lite eller ingen kontroll over (Yin 1994: 9).

Casestudie brukes ofte når man skal undersøke organisasjoner. Dette kommer blant annet av at de fleste organisasjonsstudier foregår som feltstudier. Det er sjelden anledning til å arbeide eksperimentelt med en organisasjon. Derfor må organisasjonen studeres i sine vante omgivelser uten at forskeren har kontroll over utenforliggende faktorer. For å kunne beskrive, forstå og forklare det som foregår innenfor og utenfor en organisasjon og mellom organisasjoner, er det nødvendig å arbeide med flere uavhengige variable for å belyse den avhengige. Dette medfører at antallet undersøkelsesenheter må reduseres. Dette dels fordi det vil kreve for store ressurser å ha mange enheter hvis man skal kunne belyse prosessen tilfredsstillende, dels for erkjennelsesmessig å kunne håndtere alle opplysningene. Få enheter og mange variable er nettopp kjennetegnet ved et case studie. Hvis det kun inngår en enhet, for eksempel én organisasjon, kalles undersøkelsen single casestudie (Andersen 1990, Lassen 1995: 10).

FB er en særskilt organisasjon og det er en spesiell prosess og effektene av denne, som skal forklares i dybden. Det skulle derfor ligge til rette for at et single-case studie er fruktbart, og jeg benytter kvalitativ metode for å undersøke problemstillingen. Kvalitativ metode har som hovedsiktemål å gi en dypere forståelse av det problemkomplekset man studerer, samtidig som dette ses i sammenheng med helheten, konteksten, fenomenet opptrer i (Andersen 1990). I FBs tilfelle er det svært viktig å se sammenhengene mellom de ulike delene av prosessen og måten dagens organisering fungerer på. I tillegg er det nyttig å plassere utviklingen i organisasjonen i forhold til omgivelsene, og se FB som en

del av utviklingen i Forsvaret som helhet og som en del av utviklingen i offentlig forvaltning generelt.

3.2 Kilder og datagrunnlag

Her er triangulering av data benyttet. Datatriangulering er å bruke flere typer informasjonskilder for å belyse et fenomen (Yin 1994: 92). Et funn styrkes hvis det fremkommer gjennom flere datakilder (ibid).

3.2.1 Rapporter, offentlige dokumenter og avisartikler

Det finnes mye skrevet materiale angående endringer i Forsvaret som helhet. En del av disse har vært studert for å sette etableringen av FB inn i en organisatorisk kontekst, samt at en del endringer som er relevante for hele Forsvaret også er relevante for FB. Eksempler på slike dokumenter er NOU 2000: 20, Stortingsmelding 22 (1997-1998), St.prp 45 (2000-2001), St.prp 55 (2001-2002), samt budsjettinnstillinger, stortingsmerknader og andre relevante dokumenter. I tillegg har dokumenter knyttet direkte til opprettelsen og driften av FB blitt analysert. Grunnlaget for etableringen ble vedtatt etter St.prp 77 (2000-2001) og i begrunnelse for valg av modell er denne viktig. EBA 2000 utredningen er benyttet mye i arbeidet med oppgaven. Dette er en omfattende utredning både om hvordan ting var før, bakgrunn for opprettelsen, prosessen rundt og de ulike tilknytningsformene som ble vurdert. I tillegg har jeg hatt nytte av å studere utredninger og korrespondanse, både i FB, i FD og mellom disse to. Men dette i mindre grad enn jeg ønsket, fordi mange av de relevante dokumentene er unntatt offentligheten, og jeg har fått avslag på innsyn i flere dokumenter. Dette gjelder i stor grad høringer og andre relevante innspill fra FDs underliggende etater, som jeg derfor i større grad enn ventet har måttet basere meg på intervjuene for å få belyst. En del av dokumentene jeg har fått innsyn i har vært til dels krevende å lese pga tekniske detaljer og ”forsvarsspråk”.

I noen grad er også virksomhetenes hjemmesider blitt benyttet for å finne informasjon. Internett har også blitt brukt for å søke frem avisartikler om temaet, disse har gitt meg god bakgrunnsinformasjon med en litt annen innfallsvinkel enn de offentlige dokumentene. Men de er samtidig ikke tillagt like stor vekt fordi de i større grad antas å være subjektive oppfatninger, og til dels mer upresise gjengivninger av prosessen.

3.2.2 Intervjuer

Den andre hovedkilden til informasjon har vært dybdeintervjuer med utvalgte personer. Intervjuene har bygd på informasjon jeg har funnet i dokumenter etc, samt at jeg har forsøkt å stille spørsmål det vil være vanskelig å få svar på fra skriftlig materiale. Intervjuobjektene har blitt valgt ut på bakgrunn av sin rolle i prosessen i forbindelse med opprettelsen, og/eller fordi de har informasjon om effektene av organiseringen i dag. Jeg har i stor grad kontaktet informantene på egen hånd, og de aller fleste var umiddelbart positive. Det har vært viktig å snakke med mange nok til at bildet av prosessen og dagens handlings-og beslutningsmønster blir belyst fra flere hold. Samtidig ble det etter ganske få intervjuer klart at på en del av spørsmålene var informantene svært samstemte, og det er dermed lettere å trekke slutninger på disse spørsmålene ut fra et begrenset antall samtaler.

Intervjuene er anonymisert på en slik måte at ingen uttalelser skal kunne føres tilbake til navngitte personer, men alle informantene med navn og tittel står oppført som vedlegg 2 til oppgaven. Dette ble alle informert om før intervjuet startet. Jeg valgte å anonymisere alle uttalelsene slik at informantene i større grad skulle føle seg frie til å fortelle om deres opplevelse av organiseringen av FB.

Intervjuene ble gjort dels på informantenes kontorer, dels i møterom og dels på kafe, da dette passet et par av informantene best. Ett intervju ble også avsluttet som telefonintervju. Det ble utarbeidet litt forskjellige intervjuguider avhengig av

hvilken rolle informanten hadde, men en del kjernesporsmål ble stilt til alle. Spørsmålene var åpent formulert, og i flere tilfeller kom informantene innom svarene på flere spørsmål ganske tidlig intervjuet. Intervjuene varte mellom førti minutter og ca to timer. Noen ble også fulgt opp av enkeltspørsmål på telefon eller e-post. Informantenes svar ble notert ned etter hvert. Rett etter intervjuene skrev jeg ned hovedinntrykk fra intervjuet, og notatene fra selve intervjuet ble renskrevet samme dag. Det ble tidlig tatt et valg om ikke å benytte båndopptaker da jeg etter uformelle samtaler med potensielle informanter fikk tilbakemelding på at dette ville føles ukomfortabelt for dem, og kunne føre til en anstrengt intervjusituasjon.

Et metodeproblem med denne typer studier kan være å vurdere når man skal avslutte datainnsamlingen. Det var sentralt for meg å snakke med informanter fra flere relevante miljøer knyttet til FB, men jeg kunne sikkert snakket med flere for å få en enda større bredde. Det vil være et prioriteringsproblem om når man skal fortsette å bruke ressurser på denne type datainnsamling og når den relative nytten av et nytt intervju er såpass synkende fordi det er lite ny informasjon som fremkommer. Jeg antar at jeg ikke avsluttet for tidlig, mange av intervjuene var ganske omfattende, men jeg kan selvsagt ikke være sikker på at jeg ikke burde foretatt flere.

3.3 Noen metodiske utfordringer:

Ved valg av datakilder må validitet og reliabilitet vurderes. Dataens validitet sier noe om hvor relevant data er for den teoretiske problemstillingen. Reliabiliteten forteller hvor pålitelige dataene er, om de er samlet inn og bearbeidet på en presis og nøyaktig måte (Hellevik 1991).

3.3.1 Definisjonsmessig validitet

Når validitet vurderes ser man på om de innsamlede data er egnet til å belyse problemstillingen, og den definisjonsmessige validiteten sier noe om det er

samsvar mellom det teoretisk definerte og det operasjonaliserte som måles (ibid). Validiteten betegner datas relevans for problemstillingen i undersøkelsen (ibid: 159).

Det at jeg har benyttet meg av offentlige dokumenter, kan således være problematisk validitetsmessig. De måler ikke nødvendigvis det min oppgave har hatt til hensikt å gjøre. Disse dokumenterer som regel ikke prosessen, som er det jeg skal se på, kun vedtakene. I tillegg kan slike data gi et inntrykk av at en prosess har vært mer rasjonell enn det den i virkeligheten var, og gi større støtte til den instrumentelle modellens forklaringskraft enn det som egentlig er realiteten. Dette må tas høyde for, og for å sikre god validitet er det derfor viktig å tolke disse riktig, samt å bruke flere kilder.

Når det gjelder intervjuene må det tas høyde for eventuelle misforståelser og tolkningsproblemer mellom meg som intervjuer og intervjuobjektene. Ved at jeg i størst mulig grad bruker funn fra intervjuene som flere enn en av informantene har uttrykt burde validiteten også være noe styrket.

3.3.2 Reliabilitet

For at data skal ha høy validitet er det ikke tilstrekkelig at vi har funnet gode operasjonelle definisjoner som dekker det teoretiske begrepet vi skal undersøke. Innsamlingen av data og behandlingen av disse dataene må også være nøyaktig og uten systematiske eller tilfeldige feil. Reliabiliteten forteller noe om denne nøyaktigheten (ibid: 43).

Det kan ikke utelukkes registreringsfeil i de offentlige dokumentene som er brukt, men dette er lite sannsynlig, og dokumentene som er benyttet er allment tilgjengelig, noe som gir gode muligheter til etterprøving. Det at jeg ikke har fått tilgang på dokumenter unntatt offentligheten styrker således etterprøvbarheten, og gir med større sikkerhet mulighet til å sjekke reliabiliteten.

I de kvalitative intervjuene må en være bevisst på intervju effekter, som at måten spørsmålene stilles på kan påvirke informantene. Det er også mulig at noen informanter har vegret seg for å svare på enkelte spørsmål og at de har gitt svar de enten tror jeg vil høre, eller svar som de mener er den offisielle versjonen fremfor det de egentlig mener.

Det at jeg benytter metodetriangulering, dvs. samler data på ulike måter og ulike kilder vil forhåpentligvis redusere problemene knyttet til validitet og reliabilitet.

3.3.4 Tidsaspektet

En studie som har som formål å måle endring kan by på noen metodiske utfordringer.

Tidsaspektet er et eksempel på en slik utfordring. Det at prosessen startet for såpass mange år siden, kan føre til at aktørene ikke lenger husker alle hendelsene like godt, og noen sider av prosessen kan derfor bli skjevt fremstilt. På effektsiden kan tidsaspektet gjøre det vanskelig for aktørene å rekonstruere hvordan beslutningsadferden forløp under den forrige strukturen. Dette synes dog ikke veldig problematisk her, da FB tross alt ikke har eksistert lengre enn siden 2002, og mange av de samme aktørene fremdeles er sentrale. Et annet problem som også blir tydelig i analysen er at effektene av den endringsprosessen som er analyseobjekt kan være vanskelig å etterspore, fordi de vil samvirke med andre effekter og endringsprosesser og dermed blir mindre entydige (Christensen 1991: 15). Eventuelt kan fravær av synelige effekter også skyldes at "iveren" og motstanden knyttet til omstillingen har lagt seg, og arbeidshverdagen til de ansatte har "normalisert" seg og de er mindre opptatt av endringene enn da prosessen pågikk.

Ved å benytte skriftlige kilder, i tillegg til intervjuer, har jeg forsøkt å bøte på problemet med manglende hukommelse hos informantene.

Kapittel 4 Empiri om opprettelsesprosessen

4.1 Historikk og bakgrunn

4.1.1 Organiseringen frem til etableringen av Forsvarsbygg

Eiendomsforvaltningen i Forsvaret har en lang historie. ”Den norske Fortifikasjons-Etat” ble etablert i 1688 og var den første byggeetaten. Siden den gang har eiendomsforvaltningen utviklet seg under forskjellige navn og med forskjellige organisatoriske tilknytninger. Fra 90-tallet og frem til opprettelsen av FB var forsvarrets eiendomsforvaltning delt mellom den militære delen i FMO og den sivile etaten FBT.

FBT var en forvaltningsbedrift direkte underlagt FD. Bedriften ble ledet av en administrerende direktør og hadde hovedkontor i Oslo, med regionkontorer som sto for den utøvende virksomheten. FBT hadde ansvar for kjøp, salg og registrering av eiendommer, og tilsynsansvar overfor FD på Forsvarets faste eiendommer. Organisasjonen var ”byggherreombud” og fagmyndighet, og det ble utført byggeprosjekter på vegne av Forsvarssjefen (FSJ). De var også kontrollorgan for departementet i forhold til hvordan FMO utførte sine oppgaver på eiendomssiden. I tillegg skulle det være et element av tjenesteyting og støttefunksjon for Forsvarets avdelinger knyttet til EBA feltet. FBT ble finansiert gjennom et grunntilskudd fra FD og oppdragsinntekter fra FSJ. FBT hadde i 2001 ca 380 fast ansatte og brukte i tillegg innleide konsulenter (St.prp nr 77, kap 3).

I intervjuene kom det frem at enkelte hadde opplevd FBT som en svak organisasjon, med liten selvstendig innflytelse over byggeutviklingen, på tross av stor kompetanse for eksempel på rådgivningssiden. Det ble sagt at FBT var en usikker organisasjon og en servil forvalter og makta lå hos dem som satt på pengene, Forsvarets organisasjoner, og at ordningen var overmoden for endring (intervju).

FO utøvde på vegne av FSJ sentral forvaltningsmyndighet med overordnet ansvar for ressurser til EBA-området. De lokale forvaltningsmyndighetene (LFM-

ene) sto for den utøvende forvaltningen, drift og vedlikehold. En LFM var en selvstendig avdeling i Forsvaret, og var organisatorisk plassert i linjen under Generalinspektøren, men mottok også pålegg direkte fra FO og FBT. En LFM hadde i tillegg til sine operative oppgaver egne EBA-avdelinger med ansvar innenfor sitt geografiske område (Forsvarets Overkommando 1995).

Brukerne i denne forvaltningsmodellen var de selvstendige administrative enheten (SAE). I definisjonskapittelet i EBA 2000 forklares bruker på følgende måte: ”*Den som er overlatt et objekt og disponerer det til å drive sin virksomhet. I sammenheng med Forsvarets EBA benyttes brukerbetegnelsen som regel på en avdeling som er ansvarlig for Forsvarets primærvirksomhet og som bruker de faste eiendommene i denne. En kan dermed ha brukere på forskjellige nivåer.* (EBA 2000, c): 41).

Ordningen bygde på at brukerne vederlagsfritt disponerte areal til sin virksomhet. En LFM betjente flere SAE-er i tillegg til seg selv, og det var ifølge utredningen ingen etablert styringslinje mellom LFM-ene og de lokale brukerne.

4.1.2 Forslag om ny organisering

Forslaget om etableringen av FB ble lagt frem i St. pr nr 77 (2000- 2001), der ulike modeller for organisering av Forsvarets eiendomsmasse ble diskutert. I St. prp 45 fra samme år, *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*, ble det fremhevet at ett av de viktigste siktemålene med omorganiseringen i Forsvaret er å redusere kostnadene til det militæret i fredstid. Det samlede volum av Forsvarets infrastruktur lå i 2000 på samme nivå som ved avslutningen av den kalde krigen, så målsettingen om en kraftig reduksjon av eiendommer, bygg og anlegg på 90-tallet hadde ikke ført til noen nevneverdig reduksjon (NOU 2000: 20: 61).

FD initierte i 1999 en utredning om temaet, EBA 2000, som dannet grunnlaget for St. prp 77. Oppdraget var å evaluere den daværende ordningen, og å foreslå en mer effektiv forvaltningsmodell, og gruppen gikk i gjennom flere

mulige modeller. De anbefalte at eiendomsforvaltningen skulle samles og være frittstående i forhold til resten av Forsvaret.

Mandatet for gruppen var å komme med en ny måte å organisere på, og de økonomiske hensynene skulle være tungtveiende. Av modellene som arbeidsgruppen utredet falt både regjeringen og Stortinget ned på at EBA-forvaltningen skulle samles i en forvaltningsbedrift under FD. Alternativet syntes å være et forvaltningsorgan under FSJ, så begge hovedmodellene innebar en samling av EBA-forvaltningen. Sistnevnte modell innebar en EBA-forvaltning formelt integrert i FMO, i likhet med forsyningskommandoenes organisering, men organisatorisk skilt fra Forsvarets operative organisasjon. Dette for å etablere et leverandør/kundeforhold internt i organisasjonen. Modellen som ble valgt gikk lengre enn dette, fordi det innebar en EBA-forvaltning formelt atskilt fra FMO. Begrunnelsen for å velge alternativet med forvaltningsbedrift under FD fremfor en integrert løsning var blant annet å skille bruker- og forvalterrollen tydelig, noe man kjenner igjen fra andre statlige omorganiseringer

Som forventet var FBT mest positive til en organisasjon utenfor Forsvaret, mens deler av FMO, særlig Hæren hadde sterke ønsker om en eiendomsforvaltning underlagt FSJ (intervju). Angående tilknytningsform ble det i utredningen foreslått en forvaltningsbedrift under departementet, der virksomheten ligger under Statens økonomiske ansvar, men at man også kunne tenke seg muligheten for å skille det helt ut som selvstendig rettssubjekt, for eksempel som statsforetak eller aksjeselskap (EBA 2000 a): 51-52). Debatten om en videre utvikling pågår for fullt, og det er igangsatt en vurdering av dette. Denne utredningen vil jeg derimot ikke komme mye inn på i denne oppgaven, men det blir redegjort litt for veien videre mot slutten av dette kapitlet.

Etter at FB hadde eksistert en liten periode ble det klart at sentrale forutsetninger for FBs virksomhet ikke var forenelig med budsjetteringsordningen for en forvaltningsbedrift. I tillegg nr 6 til Statsbudsjettet for 2003 ble dette tatt opp, og for å gjøre minst mulig forstyrrende endringer, og i størst mulig grad

kunne virkeliggjøre formålet med eiendomsreformen, ble det bestemt at man kunne gå bort i fra finansieringsformen for en forvaltningsbedrift, fremfor å tilpasse budsjetteringsordningen i FB til reglene for en forvaltningsbedrift. FB er nå et forvaltningsorgan, organisert som egen virksomhet med eget styre, vedtekter, nettobudsjettering, og som drives etter tilnærmet forretningsmessige prinsipper (St.prp.1 Tillegg nr 6 (2002-2003), Tildelingsbrev for Statsbudsjettet 2003-Forsvarsbygg). På tross av denne endringen i formell tilknytningsform, ser ikke jeg det som naturlig å problematisere dette ytterligere. FB skal på de aller fleste områder fungere som en forvaltningsbedrift. Og det er valget mellom en organisasjon utenfor eller innenfor FMO jeg vil se videre på, selv om forholdet til overordnet myndighet også diskuteres.

4.2 Prosessen frem til opprettelsen: hvem, hva og hvordan

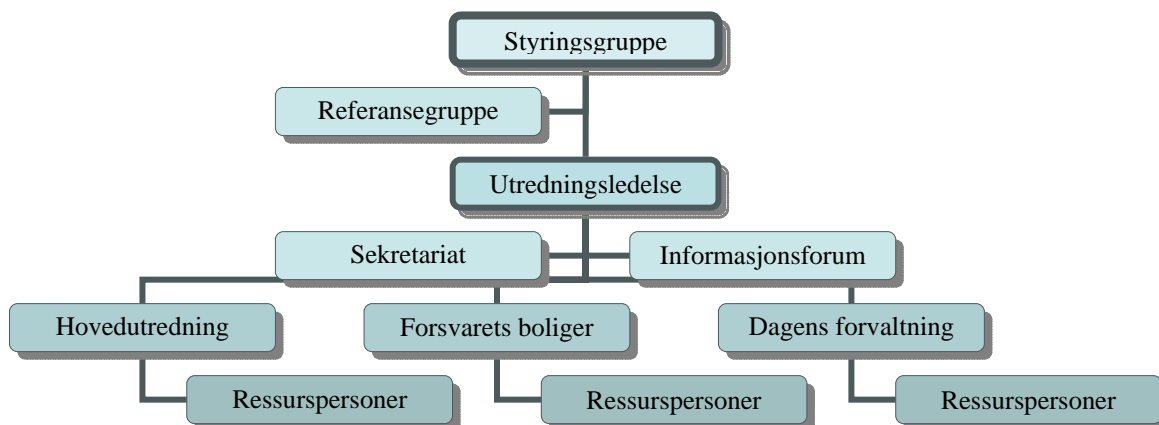
4.2.1 Avgrensning av prosessen

Det å tids- og stedsavgrense en omorganiseringsprosess er ikke en enkel oppgave. Diskusjoner rundt organisering av arbeidet i en virksomhet vil foregå kontinuerlig, og endringer vil forekomme innen arbeidsoppgaver og arbeidsmåter. Men en omorganisering er noe mer enn det, og i teorikapittelet går jeg nærmere inn på ulike måter å se reorganiseringer på. Kort nevnes det bare her at innen det rasjonelle perspektivet, som ofte ligger til grunn når man diskuterer omorganiseringer, blir en omorganisering sett på som et viljestyrt valg som avspeiler mål og forventninger hos særskilte aktører, som oftest ledelsen. Og utformingen av organisasjonen er således et resultat av analytiske vurderinger av ulike alternativer fra deres side (Roness 1997: 63). Her fokuseres det derfor på prosessen rundt utredningen EBA 2000, behandlingen i Stortinget og noe på den interne prosessen i etterkant av vedtaket om etableringen av FB. Videre vil rammebetingelser og enkelte andre prosesser som kan ha hatt innvirkning tas opp.

4.2.2 Prosessen med EBA 2000

I februar 1999 gav FD i oppdrag til en styringsgruppe å igangsette en utredning om helhetlig forvaltning av EBA sektoren innen Forsvaret. Dette initiativet ble tatt i nært samarbeid med FO og FBT (EBA 2000 a,b). I intervjuer ble det klart at initiativet til dette opprinnelig kom fra daværende direktør i FBT, Helge Rohn, som hadde hatt den stillingen fra 1997. Fra 1998 hadde han hatt fokus på at den ordningen man hadde for eiendomsforvaltningen var langt fra optimal (intervju). Men også i FD var det en klar formening om at en endring var nødvendig, og det ble gitt uttrykk for at dette var forankret på et høyt politisk nivå (intervju). Styringsgruppen utarbeidet et mandat, som fungerte som oppdrag til utredningslederen, og styringsgruppen var ansvarlig for at utredningen ble gjennomført iht. mandatet. I styringsgruppen satt det representanter for både FD, FO og FBT i tillegg til representanter fra arbeidstakerorganisasjonene. På figuren under ser vi den formelle strukturen på utredningsorganisasjonen. Figuren er hentet fra rapporten EBA 2000.

Figur 1 Utredningsorganisasjonen:



I utredningsorganisasjonen satt det medlemmer fra FD, FBT, flere deler av FMO og i tillegg fra Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD), Forsvarets boligjeneste (FBOT), arbeidstakerorganisasjonene, samt fra privat sektor.

Utredningsledelsen ledet arbeidet og var bindeledd mellom styringsgruppen, referansegruppen og utredningsgruppene. Det var tre utredningsgrupper som alle har avgitt hver sin rapport, men deler av anbefalingene og vurderingene fra de to rapportene om Forsvarets boliger og Dagens forvaltning finner vi igjen i hovedutredningen. Gruppene hadde møter til dels hver for seg, men også sammen, i tillegg til større møter og seminarer med andre deltakere. En av hovedgrunnene til at boligene ble skilt ut med en egen utredning var at det var ekstra mye følelser og engasjement knyttet til disse. I tillegg hadde man en egen organisasjon, FBOT, som var tungt inne i denne delen av utredningen (intervju).

Eilif Holte var utredningsleder, og satt i hovedutredningen, mens man finner igjen noen representanter i flere grupper. Eilif Holte kom fra det private selskapet Holte prosjekt som har spesialområder som prosjektstyring og bygningsrådgivning (Holteprosjekt). Den kanskje viktigste aktøren i dette arbeidet var altså leid inn fra et eksternt selskap, og en ”profesjonell” innen eiendomsbransjen. Det var viktig for Rohn og for FD å få inn en ekstern utredningsleder slik at utredningen ikke skulle ha partspreg (intervju). Arbeidet i utredningsgruppen var delt opp i seks deler for å få en god fremdrift og sørge for at man avsluttet mer grunnleggende steg før man gikk videre. En av de viktige faktorene her var at kravene til ny løsning (ny organisasjon) skulle spesifiseres før man begynte å diskutere alternative løsninger. Dette viste seg vanskelig i praksis, da det etter hvert kom frem at kun en av de alternative løsningene oppfylte de fleste kravene det tidlig i prosessen hadde vært enighet om. Da begynte raskt andre ting å spille større rolle i diskusjonen enn de premissene som lå der fra før av, og nye og tidligere til dels skjulte agendaer kom frem. For eksempel ble beredskapshensyn brukt som et mye tyngre argument fra motstanderne mot utskilling av organisasjonen i fasene som gikk på alternative løsninger. Og ikke

minst i fasen anbefalt løsning, enn i kravspesifikasjonen, der dette hensynet var nærmest fraværende (intervju). Dette er et eksempel på hvordan et ideal for gangen i et slikt gruppearbeid ikke nødvendigvis er lett å gjennomføre etter en rasjonelt oppsatt plan.

Det var et mål å skape konsensus i utredningsorganisasjonen, men det var en komplisert jobb, særlig fordi så mange deler av Forsvaret blir påvirket av endringene. Konklusjonene i hovedutredningen der det anbefales en ny modell er ikke enstemmige, noe som tyder på en lite samstemt utredningsorganisasjon (EBA 2000 a): 13). En delt konklusjon behøver ikke si så mye om hvordan prosessen forut har foregått, men at også de felles anbefalingene fra gruppen er ganske runde, er typiske uttrykk for kompromisser. Boliggruppens innstilling er delt, og det hadde innvirkning på helhetsdokumentet. Blant annet tok det ekstra lang tid å avslutte dette arbeidet (intervju). Det har også kommet frem at arbeidet i gruppen ikke var spesielt preget av konsensus, men derimot at det var sterke motsetninger (intervju). Det ble arrangert en del seminarer med deltakere fra alle deler av organisasjonen, hvor mange av disse motsetningene kom tydelig frem. Det var både forskjell i virkelighetsoppfatningen av hvordan situasjonen var og hva som var de beste løsningene, i tillegg til skepsis til selve prosessen. Også internt i gruppene var det stadige omkamper og til dels mistenkeliggjøring av hverandres motiver. Det ble fra noen hold hevdet at denne utredningen bare var en legitimering av noe som allerede var bestemt fra departementets side, at eiendomsforvaltningen skulle slås sammen og legges under FD. Fra andre hold ble det påpekt at motstanderne av en forvaltningsbedrift skjøv blant annet beredskapshensyn foran seg, i frykt for å miste kontroll over personer og ressurser i en sammenslått organisasjon. Diskusjonene var mange og det var også ulike motiver for å ønske den ene eller andre løsningen. Det som også viste seg senere i prosessen var at mange fra militært hold var skeptisk til "Holthe-utredningen", mens mange fra FBTsiden ønsket denne mer velkommen. FDs representanter var ikke aktive deltakere, men det var relativt klart at det fra politisk og administrativt

hold i departementet var en støtte for en modell som den som senere ble resultatet (intervju).

Hovedrapporten fremheves å være skrevet med prinsipielt innhold, og skulle ligge til grunn for beslutninger hos FD og Stortinget. Det sies å ha vært et fokus på nødvendigheten av aksept hos disse beslutningstakerne for forslagene, og en kan dermed forvente at realisme i forhold til hva som er gjennomførbart, praktisk og politisk, har preget arbeidet. Dette ønsket om forankring både hos overordnede og berørte parter førte også til at prosessen tok lengre tid enn først antatt.

Underveis i arbeidet skulle et informasjonsforum sørge for oppdatert informasjon til alle ansatte og andre berørte parter. Det ble opprettet en egen nettside der informasjon, forslag og kontaktinformasjon fortløpende ble lagt ut, i tillegg kom det ut enkelte skriv til alle ansatte. Holthe mente at det var bedre å informere for mye enn for lite, og var opptatt av at ingen skulle kunne komme i etterkant og si at de ikke hadde nok informasjon om saken, og dermed kunne være med på å undergrave utredningen på bakgrunn av slike argumenter (intervju). På den annen side kan det hevdes at det ikke er mengden informasjon, men type informasjon, som er avgjørende for om folk er reelt informert eller ikke, men hovedinntrykket etter prosessen er at de fleste anså informasjonen som tilfredsstillende (intervju).

4.2.3 Andre relaterte omstillinger

Parallelt med FB-utredningen har det pågått til dels overlappende omorganiseringer. Under vil jeg ta for meg noen som jeg mener har hatt direkte eller indirekte innvirkning på prosessen som studeres her. Opprettelsen av FB er ikke en atskilt prosess, men en del av mange.

”Fra ord til handling”

Den stadig pågående prosessen med å omorganisere staten og statlige virksomheter vil ha en påvirkning på prosesser som denne. NOU 1989: 5 ”En bedre organisert stat” la mye av grunnlaget for arbeid med effektive virksomheter både i sivil og militær sektor. Denne har fått flere etterfølgere, og flere regjeringer og statsråder har satt i gang til dels omfattende omorganiseringer i effektivitetens navn. For eksempel kom statsråd Victor Norman med sin ”Fra ord til handling” i 2002. Det tas her til orde for et klarere skille mellom forvaltning og tjenesteytelse, og at fristilling er et egnet virkemiddel for modernisering. (Redegjørelse for Stortinget 24.01.02: 8). Dette passer like godt inn i ordbruken og tanken bak mye organisasjonsendring i Forsvaret som i den øvrige offentlige sektor de siste årene.

Forsvarsstudiet 2000

Innen Forsvarssektoren finnes det også til dels parallelle og til dels overlappende og supplerende prosesser. Forsvarsstudie 2000 (FS 2000) er FSJs utredning om fremtidens forsvar (Forsvarsnett). Det blir i den offentlige debatten stadig påpekt at det ikke er samsvar mellom Forsvarets oppgaver og de ressurser som stilles til rådighet. Noe det også ble fokusert på fra FSJs side i oppfølgingen av Stortingsmeldning nr 22 (97/98). I stedet for å legge frem en studie som synliggjorde ressursbehovet ved et politisk vedtatt ambisjonsnivå, som var vanlig i slike studier, la FSJ her frem en studie som søkte å vise hva slags forsvar som var mulig med de midler som faktisk bevilges. Det ble fremhevet at dette ikke primært var en behovsvurdering, men en ressursvurdering (EBA 2000 a): 23). Denne måten å tenke på rundt en vurdering fra fagmilitær myndighet skapte store reaksjoner og mye debatt, både offentlig og internt i forsvaret (Aftenposten 07.07.2001, 05.02.2002). Her endres fokuset til å dreie seg mer om operasjoner i utlandet, og størrelsen på Forsvarets organisasjon skal reduseres, begge deler vil ha effekt for støttevirksomhetene som FB.

EBA-sektoren spiller en viktig rolle i FS 2000 da det ”nye” Forsvaret som foreslås innebærer avhending av materiell, salg av eiendommer og flytting av virksomhet. Det sies også i FS 2000 at anbefalingene fra prosjektet EBA 2000 skal implementeres, så på et vis er dette ikke to atskilte prosesser, men bare to sider av samme sak. Det ble opprettet en kompetansegruppe for EBA som skulle bistå flere arbeidsgrupper som arbeidet med oppfølgingen av FS 2000. Gjennom arbeidet med FS 2000 ble det også gjort en del direkte utredning på hvordan EBA-sektoren skulle fungere for å være optimal støttefunksjon for det operative forsvaret (intervju).

Forsvarspolitisk Utvalg

Forsvarspolitisk utvalg ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 16. juli 1999 og avga sin innstilling til FD 29. juni 2000. Denne utredningen har fått navnet ”Et nytt forsvar”.

Mandatet for dette utvalget var omfattende og innebar en helhetlig vurdering av forsvaret i nåtid og fremtid. (NOU 2000: 20: 9-10) Det fokuseres mye på behovet for omstilling, det tegnes bilde av en dramatisk situasjon og fremheves at det er sterk endringsvilje i organisasjonen Forsvaret for en slik omstilling. Av de forslag som har særlig innvirkning på EBA-sektoren er forslaget om at inntekter ved salg av Forsvarets eiendommer skal kunne benyttes fullt ut til forsvarets omstilling (ibid: 68-70). De går ikke inn på særskilte endringer i organiseringen av EBA-sektoren, men fokuserer på mulighetene til innsparinger som ligger i denne virksomheten.

Forsvarets Logistikkorganisasjon

Opprettelsen av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) i 2001 er også en parallell prosess som går på omstilling i Forsvaret. Prosessen rundt FLO er interessant som sammenligning for prosessen rundt FB. I begge tilfeller dreier det seg om støttevirksomheter. Viktige støttevirksomheter som skal bidra til at

primærvirksomhetene når sine mål. Det ble også her fokusert på dette skillet som bærende i styringskonseptet, og hvordan primærvirksomhetene som kunder skal sette premissene for hva logistikkorganisasjonen skal levere. Dette skal i likhet med hos FB reguleres gjennom horisontal samhandling, og likne ett ordinært kunde/leverandørforhold så mye som mulig (Forsvarets Logistikkorganisasjon 2001). Det organisatoriske resultatet av prosessen med FLO ble derimot annerledes enn med FB i første omgang. Departementet ville foreslå å opprette FLO som forvaltningsbedrift med eget styre under FD. Dette støttet derimot ikke FSJ. Han reagerte, blant annet med bakgrunn i engasjementet i Kosovo, på at logistikkfunksjonene ikke skulle være kommandomessig underlagt han. Departementet tok hensyn til disse innsigelsene, og FLO ble foreslått organisert som en del av FMO, og dermed direkte underlagt FSJ (ibid). Men som jeg kommer tilbake til er dette også under endring.

Kontinuerlig endring i Forsvaret

I tillegg til prosessene jeg har referert over, skjer det også andre endringer innen Forsvaret. I forbindelse med kraftige budsjettkutt ble blant annet programmet ARGUS iverksatt. Dette skulle sikre koordinering og gjennomslagskraft av alle endringsprosjekter innen Forsvarets freds- og støttefunksjoner. ARGUS er FSJs kontrollredskap i forhold til omstillingen, og kan påvirke særlig brukerne i den nye forvaltningsordningen (EBA 2000b)).

4.2.4 Politisk behandling

Proessen rundt EBA 2000 var omfattende, og som vist ovenfor både en atskilt utredning og en integrert del av omleggingen av hele Forsvaret gjennom Forsvarsreformen. Dette gjenspeiler seg også i den politiske behandlingen av EBA- sektoren. Stortinget og i særlig grad Regjeringen, er viktige aktører, og i flere deler av prosessen ser vi at disse har vært viktige ikke bare som

beslutningstakere, men også i aktiviseringsprosessen gjennom initiativ til utredninger og endringer.

Generell behandling av Forsvarsreformen, St. prp. nr. 45.

St. prp. 45 (2000-2001) bygger mye på arbeidet i Forsvarspolitisk utvalg. Den samme virkelighetsforståelsen og ordbruken går igjen, selv om ikke alle forslagene fra regjeringen er likelydende med dem man finner i NOU 2000: 20 "Et nytt forsvar". Det gis også her et bilde om en ganske dramatisk situasjon som krever store endringer. "Om regjeringens hovedmål" innledes for eksempel med: "*Forsvaret er i ferd med å forvitre*" (St. prp. 45, 2000-2001, 1.3) mens i avsnittet om "Hvorfor omlegging" kan vi lese at "*Forsvaret er i en dyp strukturell krise*" (ibid, 2.2). Ordbruken forteller noe om hvordan problemforståelsen er, og hvilken tankegang som ligger til grunn for hvordan de sentrale aktørene definerer dette.

Tradisjonelt har langtidsmeldinger for Forsvaret trukket opp lange linjer for Forsvarets utvikling, gjerne over ti-år. I denne behandlingen legges det opp til en sterk tidsavgrensning, der omleggingen skal skje i perioden 2002-2005. Hovedformålet med proposisjonen var selve omleggingen. Det sies fra regjeringens side i proposisjonen at omleggingen er så omfattende at ingen kan garantere at den går nøyaktig som planlagt, eller fastlegge nøyaktig hvilke innsparinger den vil gi (ibid 1.4). Dette er et interessant punkt fordi det vitner om den store grad av usikkerhet som er knyttet til en slik prosess, og også en slags innrømmelse fra Regjeringens side om at de ikke kan ha kontroll på alle sidene av prosessen.

Denne proposisjonen omhandler Forsvaret som helhet, og det relative fokuset på EBA-sektoren er derfor mindre. EBA-sektoren omhandles først og fremst som en mulig og nødvendig inntektskilde for den øvrige omleggingen. Debatten rundt denne proposisjonen viste også at det var innen andre områder den store uenigheten lå, for eksempel på forslagene om å integrere Forsvarsledelsen i

FD, lengden på verneplikten og strukturen og størrelsen på de framtidig operative styrkene.

I den grad EBA sektoren fokuseres på er det ganske konkrete temaer som tas opp. Det vises til EBA 2000 og blir konkludert med at store endringer er nødvendig, og det signaliseres at man vil følge anbefalingene fra EBA 2000 og at dette kommer i en egen proposisjon (ibid 5.5.3).

St. prp nr 77, Omlegging av Forsvarets Eiendomsforvaltning.

I vedtaket i saken om omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning som Stortinget behandlet heter det: ”*Stortinget samtykker i at Forsvarsdepartementet får fullmakt til å samle samtlige oppgaver knyttet til Forsvarets eiendomsforvaltning i en forvaltningsbedrift direkte underlagt Forsvarsdepartementet. Forvaltningsbedriften vil i hovedsak basere sin inntjening på kostnadsdekkende husleie fra brukerne av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg*” (St.innstilling 343 (2000-2001) 10). Dette ble altså resultatet av EBA 2000 arbeidet og er det overordnede som Stortinget vedtok. Vedtaket i Stortinget var enstemmig, og hele innstillingen fra komiteen bærer preg av stor grad av enighet både om behovet for omorganisering, og også om valget av organisasjonsform.

Hoveddiskusjonen i proposisjon 77 var mellom de to forvaltningsmodellene fra EBA 2000. Enten en eiendomsforvaltning som egen etat under FSJ (alternativ 1) eller en forvaltningsbedrift underlagt FD (alternativ 2). Departementet vurderte disse to alternativene opp mot hverandre og sier at i valget av prinsippmodell står det mellom: ”*FSJs ønske om styring av sin EBA leverandør, og EBA- leverandørens behov for handlefrihet for å kunne utøve best mulig forvaltning. FD legger i sin vurdering vekt på at FSJs eventuelle styring av leverandørleddet, kan svekke tjenesteleddets profesjonelle uavhengighet. Å belaste FMO med organisatorisk og kompetansemessig krevende forvaltningsoppgaver kan gå på bekostning av primærvirksomheten.*” (St.prp nr 77 (2000-2001) 6.2).

Mange i FSJs organisasjon ønsket i utgangspunktet en EBA forvaltning underlagt den militære organisasjonen, men andre hensyn veide tyngst i vurderingen til departementet (intervju). Det ble også hevdet at FSJ gikk inn for den ordningen departementet ønsket, etter politisk press. Det var viktig for departementet å ikke direkte foreslå noe FSJ var i mot, og i høringen fra FSJ ble det uttrykt forsiktig støtte til en utskilt organisasjon, men med visse betingelser. Disse betingelsene er i liten grad oppfylt i dag, men dette henger også sammen med endrede økonomiske rammebetingelser (intervju).

Fra styringskonseptet finner vi igjen argumentet om klarere skille mellom primær- og støttevirksomhet. Departementet skriver at: *”alternativ 1 innebærer at FBT må tilbakeføres fra dagens tilknytningsform (forvaltningsbedrift) til en avdeling under Forsvarssjefen. Innføringen av modell 1 ville dermed bryte med utviklingen av offentlig forvaltning i retning av økt synliggjøring og ansvarliggjøring av statlige virksomheter som er av produksjonskarakter. Dette vil være i strid med regjeringens mål om å fornye, omstille og effektivisere offentlig forvaltning, der et av hovedtiltakene er å skape effektivisering av ressursbruken og økt handlingsrom på alle nivåer”* (St. prp nr 77 (2000-2001) 6.2). Her ser vi at det fokuseres på FBT, og at en integrert modell under FSJ ville sette deres utvikling tilbake. Dette er interessant når vi samtidig ser at når den nye organisasjonen ble dannet kom hele 1650 ansatte fra FMO, mens ca 350 kom fra FBT, altså en mye mindre andel av den nye organisasjonens arbeidsstokk. Vi ser også at det argumenteres for modell 2 ut fra regjeringens politikk på øvrige områder og den generelle trenden innenfor omorganisering av offentlig sektor, som i igjen har trekk fra NPM- reformer. Det synes som denne utviklingen er en entydig utvikling som kun kan gå mot stadig mer utskilte enheter, og at andre valg enn dette ville være et brudd med ”logic of appropriateness” innfor statlige omorganiseringer.

Gjennomføringsproposisjonen, St prp. nr 55 2001-2002

Den store omleggingen av Forsvaret er av en sånn natur at det ikke bare kan vedtas en endring en gang for alle, og så er det i boks. Det må en kontinuerlig vurdering av status og nye tiltak til. På denne bakgrunn er gjennomføringsproposisjonen en statusrapport og en selvstendig proposisjon med nye forslag.

I proposisjonens del om FB er det først og fremst en gjennomgang av hvordan den nye organisasjonen er bygd opp, og et fokus på de enorme oppgavene de ulike delene av FB skal gjennomføre i de nærmeste årene.

Innstillingen fra Forsvarskomiteen til St. prp nr 55 vitner om liten politisk uenighet om EBA sektoren. Det var to særuttalelser fra medlemmer i komiteen. SVs representant kommenterer at det er mangel på personell i byggebransjen, og at dette kunne forsinke de planlagte utbyggingene. Fremskrittspartiets medlemmer hadde en mer direkte organisasjonsmessig uttalelse, der de mener organisasjonsformer som statsforetak og aksjeselskap burde vært utredet og de ba regjeringen vurdere disse organisasjonsformene (St. innstilling nr 232 (2001-2002) 31). Dette er skrittet videre i forhold til FDs forslag, og et videre skritt fra indre til ytre fristilling av etaten. På tross av disse særmerknadene fremkommer det stor grad av enighet om endringene, og ingen av de politiske partiene ønsket å gå videre med modellen om en integrert EBA avdeling innen FMO.

4.3 Internt arbeid etter vedtaket om Forsvarsbygg

4.3.1 Nye prosesser

Forut for og parallelt med stortingsvedtaket ble det satt i gang en prosess i FD, FBT og FMO om hvordan den interne organiseringen skulle være. I løpet av våren 2000 ble det satt ned en del arbeidsgrupper, og de ansatte begynte også å engasjere seg. Det var da en bevissthet knyttet til at en sammenslåing var det mest sannsynlige utfallet, og i en del av arbeidet ble også et Stortingsvedtak om dette

forutsatt. På samme måte ble et vedtak om at organisasjonen skulle være en forvaltningsbedrift under FD delvis forskuttert. Dette var det derimot knyttet mer spenning til, og på et intervju ble det fortalt at den dagen Stortinget skulle fatte vedtak hadde en del tillitsvalgte sittet sammen i møte. Da det ble gitt beskjed om at den nye, sammenslåtte organisasjonen skulle være frittstående under FD forlot noen av representantene fra LFM ene rommet for å vise at dette var et utfall de ikke var spesielt tilfreds med. Videre ble det sagt at dersom utfallet hadde blitt motsatt hadde en tung FBT bastion, særlig i Oslo, hatt svært tungt for å svelge dette (intervju). Dette viser at det lå både følelser og prestisje i valget av modell.

4.3.2 Inkluderende, men ikke altomfattende prosess

Den prosessen som nå kom, tok sikte på å være mer inkluderende enn prosessen med EBA 2000, som av mange utelukkende ble sett på som et grunnlag for behandlingen i Stortinget (intervju). Det var i hvert fall uenighet om utredningsleder Holthe lyktes i særlig grad med forankringen i organisasjonene med EBA 2000 arbeidet (intervju).

Helge Rohn fikk i oppdrag fra FD å lede prosessen med etableringen av FB. Det ble blant annet benyttet en organisasjonsmetode kalt ”Adizes” som skulle sikre en god gjennomføring. Dette bygde på at man i enhver gruppe som jobber med omorganiseringen har tre hovedgrupper representert, de som står for autoritet, de som står for makten og de som representerer innflytelsen. Her ble ledelsen sett på som autoriteten, de tillitsvalgte som makten, mens den siste gruppen var de som hadde innflytelse på bakgrunn av sin kompetanse, kunnskap og sitt nettverk, de grå eminensene i organisasjonen. Det var også viktig at gruppene var sammensatt representativt med tanke på bakgrunn, landsdel osv. Denne måten ble kalt den lange, korte veien og innebar en forankring, høringer og en ganske forutsigbar vei. Den er ressurskrevende i starten, men øker sjansene betraktelig for at implementeringen vil fungere (intervju). Man hadde likevel store utfordringer, for

eksempel på informasjonssiden. Rohn hadde i denne prosessen ikke makt eller direkte tilgang på kommunikasjon med de ansatte i LFM ene. Dette gjaldt ca 1600 mennesker som ikke var underordnet han. Informasjonsarbeidet måtte da gå gjennom FMO, men ble vanskeliggjort, dels pga motstand og usikkerhet lokalt i organisasjonen og dels pga tidspress. Slik sett ble mange av de 1600 ansatte ”transformert” over i den nye organisasjonen 1. januar 2002, uten i stor grad å ha vært involvert i prosessen (intervju).

En av grunnene til at dette tross alt kunne gjøres relativt smertefritt, var at de store temaene ble utsatt. Det var litt diskusjon omkring hvem som skulle bli med over, for eksempel var det en del lokalt som hadde oppgaver både knyttet til eiendomsforvaltning og militære oppgaver etc., men den første tiden gikk det likevel greit å etablere bedriften og jobbe med en ny bedriftskultur i ganske rolige former. Men spørsmålene knyttet til nedbemanninger og kostnadsreduksjoner har ligget der konstant. Ved at man ikke tok disse opp i forbindelse med opprettelsen blir prosessen nå lengre og mer ressurskrevende for hele organisasjonen, og flere informanter uttrykte at 2004 ser ut til å bli det mest krevende året så langt (intervju).

4.3.2 To prosjekter og en linjeorganisasjon

Det ble bestemt at en del av organisasjonen skulle stå for den ordinære eiendomsforvaltningen, og være den permanente avdelingen, mens to prosjektorganisasjoner ble opprettet i tillegg. Disse har særskilte oppgaver med tanke på Forsvarsreformen, og skal etter planen nedlegges når reformen er gjennomført. I intervjuer ble det fremhevet at samlingen av eiendomsforvaltningen og opprettelsen av FB er et resultat av St. prp 77 og ville kommet uavhengig av de store omleggingene av Forsvaret. Opprettelsen av prosjektene derimot er et resultat av St. prp 45, og er direkte knyttet opp mot omleggingen av Forsvaret (intervju). Det at man velger to så forskjellige måter å organisere arbeidet på kan

føre til spenninger og utfordringer med tanke på samhandling både vertikalt og horisontalt.

Grunnen til at man valgte å opprette to prosjektorganisasjoner på siden av linjen, men under den samme direktør og som en konsernmodell, var flere. Som jeg har vært inne på tidligere lå det store oppgaver og ventet i forbindelse med omleggingen av Forsvaret. Ca 1/3 del av eiendomsmassen skulle avhendes, ett område større enn Tønsberg i areal, samtidig som det i utgangspunktet skulle bygges i svært stor skala i noen områder. For å klare dette trengte man et ekstra ”trykk” og fokus som de fleste mente best ville kunne oppnås gjennom å skille dem ut (intervju). I antall medarbeidere er prosjektene en svært liten del av FBs virksomhet, men i oppmerksomhet og viktighet for Forsvaret er de store. Hva dette har å si for organisasjonen kommer jeg tilbake til i kapittelet om effekter.

4.4 Veien videre

I prosessanalysen tar jeg kun for meg det som skjedde frem til opprettelsen. Det er likevel på sin plass å redegjøre litt for hvordan veien videre for FB er tenkt.

4.4.1 Ny langtidspan, Stortingsproposisjon nr 42 (2003-2004)

12. mars 2004 ble den nye langtidsmeldingen for Forsvaret lagt frem, med flere nye endringer for Forsvaret som helhet. Tiltakene i denne proposisjonen er innrettet spesielt på omstillingen av støttetjenestene, personellstrukturen og Heimevernet (Holme 2003). Om FB står det blant annet: *”Forsvarsbygg må ikke bare ha økt fokus på sine leveranser, men i like stor grad på kostnadsreduksjoner gjennom effektivisering av interne prosesser og tilpasning av tjenestespekteret til endringer i Forsvarets behov. Forsvarsbygg skal ha fokus på salg av overflødig bygningsmasse. (-). Ressursbruken må dreies fra faste kostnader i eiendom, bygninger og anlegg, til aktiviteter som gir reell forsvarsevne. Forsvarsbygg vil*

derfor kontinuerlig måtte tilpasse virksomheten til endrede forventninger fra øvrige deler av Forsvaret ” (St. prp. 42, 2003-2004, 7.5.12).

Trykket på FBs oppgaver i forbindelse med finansiering av forsvarsreformen øker. I tillegg ser vi at det fokuseres på effektivisering av interne prosesser. *”Det legges opp til at FB gjennomfører en kostnadsreduksjon på minimum 20% innen 2006, og ytterligere minimum 10 % innen utgangen av 2008, utover de kostnadsreduksjoner som er en konsekvens av arealnedtrekk fra 4,0 til 3.5 mill kvm. Administrasjon og støttefunksjoner skal effektiviseres. Dette skjer både ved interne forbedringsprosesser og ved bruk av andre leverandører der egne støttetjenester ikke blir konkurransedyktige ” (ibid).* I flere intervjuer kom det fram at de ansatte og ledelsen kjenner et sterkt trykk på effektivisering og nedbemanning for å spare penger. Utsagn som *”den egentlige omorganiseringen begynner nå”, ”Konfliktnivået forut for opprettelsen kunne vært mye større, men mange av de vanskelige temaene ble skjøvet frem i tid for at vi i det hele tatt skulle få opprettet en ny organisasjon”* og ikke minst *”2004 kommer til å bli det desidert tøffeste til nå, vi trodde vi kunne bruke dette til konsolidering og videreutvikling, men nå ser det ut til å bli et race uten like”* viser at det er en omfattende og gjennomgripende prosess.

4.4.2 Forsvarsbyggutredningen

Som nevnt tidligere i kapittelet arbeides det også nå med en utredning om fremtidig organisering av EBA forvaltningen. I presiseringene til Iverksettelsesbrevet som ble sendt FB fra departementet 2. april 2004 skrives det blant annet om en ny Forsvarsbyggutredning: *”Departementet har gjennom behandlingen av forprosjektrapporten for Forsvarsbygg- utredningen besluttet at : Det formelle eierskapet til Forsvarets eiendommer forblir hos staten v/ FD, Nåværende tilknytningsform opprettholdes, også for avhendingsfunksjonen. Forsvarsbygg konkurranseutsettes ikke i perioden 2004- 2006, men konkurranse-*

eksponering av FB fra 2006 skal utredes i løpet av 2004” (Forsvarsdepartementet 2004, s 3). Her ser vi at ting kan, og sannsynligvis vil, bli endret i fremtiden, men at de som ivrer mest for en hurtig endring nok må smøre seg med litt tålmodighet.

4.5 Oppsummering av prosessen

Inntrykket mitt er at prosessen med omleggingen av eiendomsforvaltningen har pågått over lang tid, og at FBT og FD var toneangivende i prosessen, mens organisasjonene i Forsvaret var mer nølende. Politisk var det liten grad av konflikt og tautrekking rundt selve omorganiseringen, og det kan ha sammenheng med at omstillingsprosessen etter hvert ble en del av den omfattende forsvarsreformen, og andre temaer tok mer fokus. Den opprinnelige omstillingsprosessen førte til en samling av eiendomsforvaltningen under FD, mens forsvarsreformen førte til at to prosjekter ble etablert utenfor linjeorganisasjonen FB. Prosessen var både en helt særegen prosess og en del av en større omstilling i Forsvaret og i staten for øvrig. Samtidig viser data at prosessen med konsolideringen av organisasjonen langt fra er over, og i likhet med mange andre organisasjoner utvikles FB stadig.

Kapittel 5 Prosessanalyse

I denne delen av oppgaven vil jeg fortolke prosessen med opprettelsen av FB ved hjelp av de teoretiske perspektivene jeg gjorde rede for i kapittel 2. Jeg vil i all hovedsak benytte empiriske funn som det er redegjort for i kapittel 4, men for å unngå unødige gjentakelser kan leseren noen ganger oppleve at til dels nye elementer er tatt med.

5.1 Instrumentell fortolkning

5.1.1 Aktivisering, initiativ og styring fra toppen?

Den instrumentelle analysen av beslutningsprosessen vil være konsentrert om forventningen jeg redegjorde for i kapittel 2, hvor jeg skrev at prosessen frem til opprettelsen gjenspeiler en rasjonell, hierarkisk modell. Jeg inkluderte her både et hierarkisk- og et forhandlingssyn på hvordan initiativ og innflytelse i prosessen var. Det første dreide seg om at ledelsen i departementet, den militære ledelsen, samt toppene i FBT var de som initierte og styrte prosessen. Det andre synet dreier seg om at styrkeforholdet mellom grupper av ansatte ville ha påvirkning på prosessen. Det ble også fremsatt ytterligere to hypoteser om aktiviseringen, nemlig at regler og prosedyrer ble fulgt, og at prosessen var en del av den store forsvarsreformen.

Ledelsen, toppen av hierarkiet, er i denne oppgaven tredelt definert. FD er naturlig på toppen, men i tillegg til dette må også FSJ og FBTs ledelse tas i betraktning.

Forsvarsdepartementets styring

Den opprinnelige prosessen med EBA 2000- utredningen ble initiert og nedsatt av FD, og den var forankret høyt oppe i det politisk-administrative systemet, noe som stemmer med antakelsen om at disse ville være førende. Departementet satt

sentralt i styringsgruppen som lagde mandatet, og oppnevnte også utvalgslederen. De hadde kontroll og initiativ fra starten av, dette passer også med de instrumentelle forventningene. I selve utredningsfasen var de ikke så sentrale hele tiden, men det blir hevdet at det til enhver tid skinte gjennom hva FDs representanter mente på tross av at de hadde en litt tilbaketrukket rolle i denne fasen. Det inntrykket forsterkes av at enkelte mente departementet allerede hadde bestemt seg for hva slags løsning de ønsket seg, og at utredningen var mer sandpåstrøende og legitimitetsskapende fra FDs side. Her dannes det ett bilde av en klar styring ovenfra og ned i systemet, men også stor grad av symbolbruk og det gir i tillegg til instrumentelle effekter også myteperspektivet økt forklaringskraft, noe jeg kommer nærmere inn på under analysen ut fra dette perspektivet.

Også videre i prosessen inntok FD en sentral rolle som passer godt inn i den instrumentelle modellen. Det ble lagt ganske stort press på FSJ og Forsvarets organisasjon for å gå inn for den foreslåtte modellen fra EBA 2000 i høringsrunden, og dette presset var både politisk og administrativt fundert (intervju). Dette gikk parallelt med andre store diskusjoner om endringer i Forsvarets organisasjon, for eksempel i forbindelse med Forsvarsstudiet 2000. Det er grunn til å anta at de mange prosessene påvirket hverandre. Også i for eksempel spørsmålet om å integrere forsvarsledelsen i departementet var i utgangspunktet FSJ skeptisk (Westersund 2002). Det å være uenig med sine overordnede, i dette tilfelle FSJs forhold til departementet og ministeren, behøver ikke være problematisk, men det er mulig at en underordnet etat velger sine kamper med omhu, og ikke hadde noe ønske om å utfordre departementet til enhver tid. Hierarkisk styring står sentralt både i det tradisjonelle byråkratiet og ikke minst det militære systemet.

I den interne prosessen i etterkant var FD mye mindre direkte involvert. Dette betyr ikke nødvendigvis at den instrumentelle modellen med stram styring

er mindre relevant i denne fasen, men prosessen var kommet såpass langt at behov for direkte styring ble erstattet med mer indirekte kontroll.

Det vil være naturlig å anse prosessen for å være hierarkisk styrt fra FDs side, men det er ikke en entydig oppfatning, for som vi skal se var FBT også i stor grad ledende, og mange av premissene kom herifra.

FBTs ledelse som pådriver

Jeg antok i redegjørelsen for det instrumentelle perspektivet at i tillegg til ledelsen i departementet ville ledelsen i FBT og i den militære organisasjonen være initiativtakere og pådrivere. Denne hypotesen ser ut til å stemme godt for FBT sin del, men som vi skal se senere, mindre godt for den militære siden. Direktøren i FBT sin rolle var viktig, og det kan også se ut som hans kontroll av prosessen også var ganske stor. Han tok selv initiativ ovenfor departementet og Forsvaret om at det skulle igangsettes en utredning. Når en av de ledende i en slik prosess samtidig sitter så sentralt, kan det påvirke både prosessen og vedkommendes medarbeidere. En sterk leder med blikk for hva som bør endres, og stor grad av kontroll, i hvert fall i egen organisasjon, forklarer mye av pådrivet fra FBTs side. Dette var en mulighet for å fremme FBT som organisasjon og synliggjøre organisasjonen som en viktig aktør innenfor forsvarssystemet.

I den påfølgende interne prosessen ser vi at de instrumentelle styringsmulighetene ikke er like lette å bruke, på tross av at FBTs direktør var ledende også i dette arbeidet. Den militære delen som skulle innlemmes i FB var ikke underlagt Rohn, og han hadde derfor ikke formell styringsrett eller direkte kontakt og informasjonsmulighet overfor disse ansatte. Graden av kontroll og styring blir da svekket, og når en må bruke ledere i andre organisasjoner som mellomledd kan dette slå ut i at det blir vanskeligere å gjennomføre de planlagte prosesser. Nå ble dette ikke nødvendigvis noe stort problem, både fordi den militære organisasjonen også deltok, og fordi mange av de store stridstemaene

enten var avgjort eller utsatt, slik at konfliktnivået i denne fasen var mindre enn på tidligere og senere tidspunkter.

Motvillig og delt militær organisasjon

Et lands militære organisasjon er ofte prototypen på en hierarkisk oppbygd organisasjon. Her er FSJ på toppen, han er øverste fagmilitære myndighet, og han har Generalinspektørene for de ulike forsvarsgrenene under seg. Disse har på mange måter mye frihet til å styre egen organisasjon, og de ulike forsvarsstabene fremstår også som ganske ulike, dog alle hierarkisk internt styrt. Det er derfor ikke entydig hvilken rolle det militære lederskapet spilte i prosessen. I arbeidet inntok representanter fra Hæren, Luftforsvaret og Sjøforsvaret ulike roller og var lite samstemte. Særlig hærstaben var veldig skeptisk, både til prosessen som sådan, og til forslaget om å skille ut eiendomsforvaltningen fra Forsvaret i særdeleshet. De andre hadde litt mer blandede roller, men det var motforestillinger i flere deler av FSJs organisasjon. Dette var medvirkende til at Forsvaret ikke kan sies å ha spilt en klar pådriverrolle, heller en noe nølende motstander. Den interne tautrekkingen og heterogeniteten blant de militære kan ses på som et uttrykk for forhandlingsvariantens forklaringskraft, men også gjennom kulturperspektivet som jeg skal se på under 5.2. Det ble hevdet at en del av årsakene til motvilligheten var redsel for å miste makt og innflytelse fra sentrale medarbeidere i forsvarsstaben. Ikke personlig makt, men en organisasjon som "gir fra seg" 1800 årsverk og alt som finnes av eiendommer, bygg og anlegg mister i hvert fall noe, og dette kan være en av årsakene til motstanden. Dette er noe vi kjenner igjen fra den instrumentelle teorien om rasjonell egeninteresse som drivkraft.

Liten påvirkning fra Stortinget og fra andre departementer

Ut fra forventningene knyttet til dette perspektivet skulle formelle regler og prosedyrer utviklet av andre departementer som AAD og FIN, samt retningslinjer

fra Stortinget være viktige i prosessen. Dette er ikke kommet tydelig frem igjennom studien. Ingen av informantene mente for eksempel at andre statlige omorganiseringer hadde vært svært viktig for at denne prosessen ble igangsatt. Noe av grunnen til dette kan være Forsvarssektorens meget spesielle karakter, og at denne til dels har vært atskilt fra øvrig forvaltning gjennom spesielle rutiner med bakgrunn i sikkerhetshensyn. Det kan derfor se ut som kulturargumentene får mer støtte enn den instrumentelle tankegangen på dette felt, men det kan også ses på som uttrykk for en indre rasjonalitet i forsvarssektoren om å i minst mulig grad skape nye regler fra nye instanser når sektoren er så stor og mangeartet i utgangspunktet. Og det er ingen funn i det emiriske materialet som viser at felles statlige retningslinjer har vært motarbeidet eller motsagt, kun at de som arbeidsredskap i prosessen har vært lite synlige. Men som jeg vil komme inn på under avsnittet om myteperspektivet, kan utviklingen i øvrig offentlig sektor godt ha hatt stor symbolsk betydning for de valg som ble gjort, om ikke direkte instrumentell.

Når det gjelder Stortingets rolle er den i mange forvaltningsreformer litt uklar. Stortingspolitikere nøy seg ofte med å vedta overordnede mål og har lite fokus på de interne prosessene i forvaltningen, med noen spesielle unntak (Roness 1995). Dette gjenspeiler seg også i at få av dem jeg hadde samtaler med hadde inntrykk av at Forsvarskomiteen var spesielt viktige som pådrivere for prosessen, og at politikerne var opptatt av at det skulle spares penger på eiendomsforvaltningen, men i liten grad av hvordan dette skjedde.

5.1.2 Forhandlinger og representasjon

Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet kan også forklare noen deler av denne prosessen. Både for forholdet mellom FD, FBT og Forsvaret, og for forholdet mellom ansatte og lederne av utrednings- og sammenslåingsarbeidet. Et tydelig eksempel på førstnevnte er situasjonen rundt FSJs høringsuttalelse som

jeg har referert til over. Etter press gikk FSJ inn for den foreslåtte modellen, på tross av til dels sterk motstand i egen organisasjon. For å gå inn på dette stilte han en del betingelser knyttet til innsyn og styring fra Forsvarets side (intervju). Her ser vi forhandlinger på høyt nivå i forvaltningen.

Fagforeningene ble og blir ansett for å være viktige for å lykkes med enhver endring som foreslås innen Forsvarets organisasjoner. Organisasjonene var med både i innledende faser og i den interne prosessen, men var nok viktigst for et samlet resultat i siste del. En av grunnene til at de var spesielt viktige i den siste fasen kan forklares ved at de her i hovedsak sto samlet og fordelte oppgaver seg i mellom, mens utredningsfasen var mer utflytende og det var klarere skiller og mindre samordning mellom de som representerte ansatte fra FBT og fra Forsvaret (intervju). I tillegg var det mer bevisst fra lederskapet i den andre prosessen at organisasjonene skulle være med hele veien slik at man skulle unngå omkamper i etterkant. Dette kan bare delvis sies å ha lyktes, men ikke nødvendigvis fordi organisasjonene ikke var representert, men fordi mange viktige problemstillinger ble skjøvet frem i tid, for eksempel nedbemanningssiden. Dette kan være hensiktsmessig fra et instrumentelt standpunkt, med tanke på at man bør begrense antall prosesser samtidig, men skaper på den annen side usikkerhet over lengre tid, og skaper mindre mulighet for sterk kontroll fra ledelsens side fordi organisasjonens medlemmer stadig opplever endringprosesser.

5.1.3 Integreert reform, etter hvert et rasjonelt grep

Jeg forventet ut fra dette perspektivet at omstillingen av eiendomsforvaltningen ville være et virkemiddel i den store omleggingen av Forsvaret som pågår nå. Dette ser bare til en viss grad å stemme med empiriske funn. Det stemmer ikke med tanke på at initiativ og påtrykk i innledningsfasen i hovedsak kom fra den ”sivile siden” ved FBT. Men med vedtakene om å slanke støttevirksomhetene og styrke kjernevirksomheten i Forsvaret spilte ny forvaltningsordning for

eiendommene en viktig rolle. EBA omlegging skulle i stor grad føre til innsparinger for Forsvaret, økonomisk gevinst ble målet, og kostnadsdekkende husleie og ny eiendomsforvalter ble middelet. Den igangsatte prosessen med FB fikk derfor en mye større rekkevidde og påvirkning på resten av Forsvaret enn det som opprinnelig var planlagt.

Det at man fikk en oppsplitting av organisasjonen var et direkte resultat av St. prp. 45 og vedtak om avhending av eiendommer. Her ser vi at de to prosjektene skilles ut for å få mer trykk på satsningsområdene som er viktig for Forsvarets omstilling, og utviklingen av FB blir en integrert del av omstillingen av Forsvaret.

5.1.4 Definerings, ulike oppfatninger i gruppa

Den hierarkiske varianten

Hva er det å si om aktørens definerings av problemer, og måten dette ble løst på? Det kan se ut som om det fra alle sin side startet opp med en klar mål-middel tankegang. Omstillingen bunnet i et ønske om å gjøre den militære eiendomsforvaltningen mer effektiv og hensiktsmessig for å møte forsvarets behov i en ny sikkerhetspolitisk hverdag. Arbeidet med EBA 2000 ser ut til å ha vært forsøkt gjennomført analytisk, med klare målformuleringer og en planlagt gang i arbeidet som skulle føre til det ønskede resultat. En gruppe som skulle kartlegge den eksisterende situasjonen ble skilt ut for å kunne fokusere kun på dette. Det vitner om et stort fokus på at kunnskapsgrunnlaget om hvordan situasjonen var skulle være tilfredsstillende. Den instrumentelle arbeidsmåten kommer også til uttrykk i de ulike fasene i arbeidet, det ble forsøkt å ikke gå videre til neste fase før man var ferdig med diskusjonene i forrige. Krav til ny forvaltningsordning skulle presiseres før diskusjonen om alternative modeller ble startet.

Men på tross av lang tid og tilsynelatende endelig enighet om kravene, førte ikke dette til lavere konfliktnivå eller at man unngikk omkamper i fasene som fulgte. Da det viste seg at det kun var en alternativ modell som tilfredstilte de fleste kravene, nemlig å skille ut eiendomsforvaltningen og la denne være uavhengig av FMO, kom det nye momenter og nye krav opp, som ikke hadde vært del av den tidligere diskusjonen. Det var i stor grad beredskapshensyn, fremmet av den militære siden av utredningsgruppen, som nå ble tatt opp. Det at det ikke var mulig å bygge opp arbeidet og beslutningen på en slik kronologisk måte som det var tenkt fra starten, kan vitne om at på tross av klart definerte mål fra toppens side, finner ikke organisasjonen nødvendigvis de enkleste midlene for å gå mot målet, og det er mange hensyn som skal tas.-

Forhandlingsvarianten

Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet kan forklare mer om denne fasen av arbeidet. Aktørene i utredningsgruppen representerte ulike ståsteder og organisasjoner, men i de innledende fasene av diskusjonen kom ikke motsetningene mellom dem så tydelig frem på grunn av sterk ledelse og lite diskusjonsrom rundt for eksempel mandatet. Dette slo derimot ut i full blomst da alternative løsninger kom på bordet og debatten gikk fra det teoretiske til det praktiske plan. Hva skal i virkeligheten skje? Forhandlingsstående ble viktig, og evne til å definere og omdefinere virkeligheten ble en stor utfordring. I forventningsdelen av teorikapitlet har jeg skrevet at ut fra forhandlingsvarianten kan man forvente at representantene fra FD ville være opptatt av å få en strømlinjeformet organisasjon tilpasset Forsvarsreformen. Som tidligere skrevet holdt FD seg i bakgrunnen i denne fasen, men lot det skinne igjennom ovenfor resten av utvalget at ”makta” ønsket en ny og samlet organisasjon som kunne forvalte brukerbetaling. For de to øvrige hovedaktørene ser hypotesene i forhandlingsvarianten også ut til å stemme direkte. FBT-representantene var opptatt av utskilling og selvstyre, og var redde for styring fra Forsvarets side.

Mens noen representanter fra FMO og til dels arbeidstakerorganisasjonene var opptatt av Forsvarets mulighet til styring og samordning og derfor skeptiske til en utskilling. Hvilket standpunkt man tok ble bestemt av hvem man representerte og hvor man kom fra. Dette skal jeg se nærmere på også når jeg redegjør for funn som kan forklares ut fra kulturperspektivet.

Utredningsprosessen var i utgangspunktet analytisk fundert, og foreslåtte løsninger om hvordan brukerbetaling skulle skape en ny forvaltningsmodell bygde på klare målformuleringer og en grundig gjennomgang av alternative løsninger. Spørsmålet om tilknytningsform for den nye organisasjonen ble derimot ikke behandlet like grundig eller gitt like stor plass i diskusjonen. Det gjøres i rapporten ikke rede for noen virkelig debatt om valg av tilknytningsform, og flere steder fremstår det som om valget av forvaltningsbedrift er selvfølgelig, selv om det fremheves at også for eksempel statsaksjeselskap er et alternativ. En vurdering av et forvaltningsorgan, direktorat under departementet eller en grundigere debatt om videre utskilling blir i liten grad gjort. På den annen side trenger ikke dette fraværet av en eksplisitt vurdering av tilknytningsformer nødvendigvis bryte med et rasjonelt ideal. Den store drøftingen av alternativ organisasjonsform der man alternativt kunne falt ned på en organisasjon underlagt FMO medførte også en overordnet debatt om tilknytningsform, slik at man valgte en ”pakke” når det ble bestemt at organisasjonen skulle skilles ut fra FMO.

5.1.5 Internt definisjonsarbeid

Hvordan kan så defineringsaspektet i prosessen i etterkant av EBA 2000 forklares ut fra det instrumentelle perspektivet? Det vil si både stortingsbehandlingen og prosessen internt, som Helge Rohn ledet og som til dels var parallelt med og dels i etterkant av stortingsvedtaket.

Både St. prp. 45 og St. prp. 77 viderefører tankene fra EBA 2000 arbeidet om en strømlinjeformet eiendomsforvaltning som støttefunksjon for Forsvaret.

Det kommer tydelig frem, spesielt i St. prp. 45 at eiendomsforvaltningen i seg selv ikke er et viktig tema, det er hvordan den betjener Forsvaret som støttefunksjon som er viktig. Verdien av organisasjonen defineres ut fra nytteverdien for Forsvaret. Denne delen kan forklares gjennom den hierarkiske varianten, der målet bestemmer midlene. På den annen side tok både departementet og Forsvarskomiteen EBA-utredningens forutsetninger om at en effektiv eiendomsforvaltning måtte være atskilt fra FMO relativt for gitt, og gikk lite inn på en substansiell diskusjon om brukerbetaling og utskilling av organisasjonens eventuelle negative effekter. Jeg tror dette i hovedsak kan forklares ved å se på forventninger i omgivelsene, noe jeg kommer tilbake til i analysen utfra myteperspektivet. På den annen side ligger det instrumentelle grunner, særlig med tanke på allokering av ressursene på en effektiv måte, til grunn for å velge modellen som ble valgt. Og det er også vanskelig med mitt datamateriale å vite hvor omfattende diskusjonene forut for andre stortingsbehandlinger av Forsvaret har vært.

Den interne prosessen fokuserte på to områder. På den ene side var det viktig å si at dette skulle tjene Forsvarets omstilling, og at ressursene på denne måten skulle fordeles mer effektivt, mens det på den andre siden ble fokusert på at oppgavene til medarbeiderne ikke kom til å bli mye endret, og at hverdagen ikke kom til å bli snudd på hodet. Det ble i denne fasen i liten grad fokusert på potensielle rollekonflikter i en samlet organisasjon, og store problemområder som nedbemanning og innsparing ble i stor grad utsatt eller neddyset. Dette må ses på som et brudd på instrumentell fremgangsmåte, og ved å unnlate å ta opp disse problemstillingene unngikk man kjernen i omorganiseringen for mange ansatte. På den annen side kan forhandlingsvariantens antakelser om at problemoppfatningen var så ulik hos de forskjellige gruppene stemme. Og en oppdelt prosess der ikke alle problemområder ble diskutert samtidig var kanskje den eneste løsningen for å etter hvert å sikre felles forståelse.

5.2 Kulturperspektivet

5.2.1 Aktivisering, sterke normer om deltakelse

Her forventet jeg at prosessen hadde utgangspunkt i allerede eksisterende normer og verdier i organisasjonene. Den analysen blir litt utfordrende da vi ikke snakker om kun en opprinnelig organisasjon med eksisterende normer og verdier, men i hvert fall to. I dette perspektivet har jeg formulert alternative forventninger, og jeg skal forsøke å vise at til dels har begge utgangspunktene vært gyldige.

Den første hovedantakelsen bygger på at initiativet til endring kom fra organisasjonene selv, og at deltakelsen i prosessen kan forklares ut fra uformelle strukturer og kontaktnett. Var det slik at vi kan ha et bunn-til-topp-perspektiv på dette, og hvilken kultur var dermed rådende? Til dels kom nok initiativet til endring fra medlemmer i organisasjonen FBT. Det var en utbredt oppfatning i deler av FBT at deres rolle i forhold til LFMene og forsvaret for øvrig var til dels uavklart og til dels svak. Og det var derfor en rådende oppfatning at Forsvarets forvaltning av eiendommene ikke var tilpasset verken de interne eller eksterne normene i moderne eiendomsforvaltning. Sistnevnte vil bli berørt av analysedelen som tar for seg omgivelsenes påvirkning, mens den interne kulturen har betydning her.

Både i EBA 2000 utredningsarbeidet og i prosessen etterpå med ”Adizes”-metoden var deltakerne i prosessen til dels plukket ut pga. formell posisjon, men også tildels ut fra interesse for prosessen og uformell maktposisjon i organisasjonene. Dette ser ut til å styrke kulturperspektivet forklaringskraft på dette området. Særlig i den interne prosessen frem til opprettelsen var det et viktig premiss for suksess å ta med ”*de grå eminensene*” i organisasjonen, de som ikke nødvendigvis hadde formell maktposisjon som skulle tilsi en sentral posisjon i omorganiseringsarbeidet, men som på bakgrunn av erfaring og kontaktflate i organisasjonen var viktig å ha med på laget (intervju). På den annen side var det i stor grad bestemt fra ledelsens side hvem som skulle delta i hvilke grupper, så dette er ikke entydig.

Fra Forsvarets side synes det mindre entydig i hvilken grad det kom noe initiativ herifra, og hvis det kom, i hvilken grad det var kompatibelt med den allerede eksisterende kulturen. Enkelt personer i FMO sto for normer og verdier som skulle tilsi at en omorganisering og endring var den naturlige vei å gå. For eksempel var det misnøye blant ansatte knyttet til at det stadig kom nye sjefer som var ferdig i operativ tjeneste og som dermed ble plassert i eiendomsforvaltningen. Det var en oppfatning blant noen ansatte at kompetansen på toppen ikke var tilfredsstillende når det gjaldt eiendomsforvaltning og at en omorganisering ville kunne styrke dette (intervju). Dette funnet styrker forventningen om kompatibilitet i organisasjonen med foreslåtte endringer. På den annen side ser den alternative forventningen under kulturperspektivet også ut til å ha noe for seg når det gjelder analysen av forsvarets organisasjon. Den innebærer en antakelse om at initiativet til endring ikke kom fra organisasjonen(e) selv, og at en omorganiseringsprosess derfor ville bli oppfattet som en trussel mot egenarten til organisasjonen. Motstanden fra militært hold kan forklare ut fra dette. Det var for eksempel to svært ulike kulturer i de to organisasjonene. FBT var preget av en byråkratisk ekspertkultur, mens LFMene var preget av en militær-utfører kultur, og mistroen til hverandres kompetanse og organisasjonskultur kunne på visse områder synes stor. Vi har sett at initiativet til en omfattende utredning kom fra FBT, og selv om de avklarte det med Forsvarsledelsen på forhånd, og utredningen ble igangsatt av FD, var det for mange i Forsvaret en utredning på FBT sine premisser. Dette kan forklare noe av motstanden fra ansatte i forsvarets side mot en organisasjon utenfor FMO.

Har den alternative forventningen i kulturperspektivet også noen forklaringskraft på det som skjedde i FBT? I hovedfunn ikke, det var lite motstand å spore, i hvert fall synlig, og FBT-folk var pådrivere for en endring. På den annen side har man forventningen om at vi kan forvente et press fra deltakerne om å bevare mest mulig av trekkene fra sine opprinnelige organisasjoner i den nye. Dette kan vi se noen eksempler på fra medlemmer av FBT sin side. Og dette må

også sies å ha lyktes. For eksempel kom de fleste ”interne” i ledelsen av den nye organisasjonen fra gamle FBT, herunder direktøren som vi har sett spilte en meget sentral rolle. Deler av organisasjonen ble heller ikke endret struktur eller kulturmessig (intervju).

Dette kommer også til uttrykk i språkbruken til flere av informantene. En del skilte ikke klart mellom FBT og FB, og navnene og organisasjonene gikk litt om hverandre. Ingen gjorde det samme med LFMene eller andre deler av Forsvarets organisasjon. På samme måte ble det gitt uttrykk for at under prosessen og rett etter opprettelsen mente en del at LFMene ble underlagt FBT. Offisielt var dette ikke tilfelle, både FBT og eiendomsforvaltningen under FSJ ble nedlagt og en ny organisasjon ble opprettet, men følelsesmessig for en del av de ansatte ble det opplevd slik. Slik ble det opplevd av folk fra begge sider av organisasjonen, og kan tyde på at FBTs folk hadde et visst ”kulturelt hegemoni”, på tross av at deres andel av de ansatte i den nye organisasjonen var liten. Slik sett klarte de å bevare mye av sitt særpreg som kan styrke denne forventningen i kulturperspektivet.

5.2.2 Definerings, forhåndsbestemt eller ”window of opportunity”?

Deltakerne i prosessen var tydelig preget av hvor de kom fra og hvilken tradisjon de representerte, og dette hadde betydning for hvilken holdning de inntok til reorganiseringen. Dette stemmer med forventningen om at normer og verdier i organisasjonen preger deltagerne. I første omgang kunne samstemtheten om at en prosess var nødvendig tyde på en lik problemoppfatning og en lik kultur for de to organisasjonene. Begge var da også på ulike vis en del av ”forsvarssfæren”, og begge hadde ansatte både med militær og sivil bakgrunn, og alle hadde FD på toppen. Dette kunne tyde på kulturell kompatibilitet. Men som vi har sett, ble denne enigheten fort borte i EBA 2000 gruppen, og selv om det var lite direkte motstand i prosessen etter stortingsvedtaket fremkom det også her at virkelighetsoppfatningen varierte veldig mellom de to gruppene. De var, særlig i

EBA 2000 prosessen, preget av mistro til hverandres motiver og hadde stort fokus på å bevare egen egenart da det ble tydelig at det gikk mot sammenslåing. De definerte behovene for fremtidens eiendomsforvaltning i Forsvaret ut fra den erfaringen de selv satt med, og det andre medarbeidere og ledere i egen organisasjon hevdet. Her synes det som organisasjonenes ”logic of appropriateness” var like med hensyn til en opprinnelig støtte til endring, det var passende både i FBT og FMO å mene at en endring måtte skje. Kulturen for hva som var passende ble derimot svært ulik nå det konkrete resultatet av prosessen skulle bestemmes.

Til dels er opprettelsen av FB et brudd med norsk forvaltningstradisjon, og et brudd med de etablerte normene for eiendomsforvaltning, både for gamle FBT og Forsvaret sin side. Den samlede forvaltningen av EBA-sektoren og ikke minst innføringen av husleie i forsvaret må sies å være en ny organisasjons- og tenkemåte, og brudd med etablerte normer. Dette svekker kulturteoriens forklaringskraft i første omgang, men den siste alternative hypotesen er noe styrket. Den innebærer et sammenfall i tid av problemer i eiendomsforvaltningen, ideer om endring fra organisasjonens medlemmer og et politisk handlingsrom som gjorde det mulig å skape en helt ny organisasjon. Dette fenomenet kalles i teorien et ”window of opportunity”, og klassifiseres å tilhøre kulturteori. Deler av forutsetningene er likevel instrumentelle, det at det er reelle problemer, mens andre til dels overlapper med myteteorien, det politiske handlingsrommet og aksepten for nye løsninger som det rette. Det var reelle problemer med forvaltningen av Forsvarets eiendommer, det har vi sett i empirikapittelet. Kan vi også snakke om en endringskultur i og rundt organisasjonene som gjorde sitt til at muligheten til en slik omfattende endring kunne finne sted? Til dels har jeg allerede vist det, at det i hvert fall i FBT var en slik kultur. Om det bunnet i ønske om større selvstendig innflytelse eller at endrings- og moderniseringsvillighet var en norm i organisasjonen, var det uansett god grobunn for endring av

organisasjonens karakter, dog kun i retning av mer selvstyre. Det var stor institusjonell motstand mot å bli innlemmet i FMO.

Tidspunktet endringen kom på må også sies å ha stor betydning her, nemlig sammenfallet i tid med omleggingen av forsvaret, også kalt ”århundrets omorganisering” (intervju). Omfanget av denne omleggingen er redegjort for tidligere i oppgaven, men fokuset på dette for stemningen og problemoppfatningene i Forsvarets organisasjoner tror jeg ikke må undervurderes. Hele miljøet er fokusert på endring og omorganisering, og dette påvirker tankemåter og arbeidsområder. I tillegg ble mye av omleggingen knyttet opp til effektivisering og til dels innsparing av midler, og det ble lagt opp til at mye av denne innsparingen skulle tas fra støttetjenestene, som eiendomsforvaltningen. Slik ble det som, fra noen initiativtakere i 98-99 var tenkt som en ren omorganiseringsprosess, til en del av en stor helhet som kommer til å prege Det norske forsvaret i tiår fremover. Det er lite sannsynlig at endringene hadde blitt så omfattende, og i hvert fall at de to prosjektorganisasjonene hadde blitt skilt ut, dersom tidspunktet og det politiske klimaet rundt Forsvaret hadde vært annerledes. Kingdons arbeider om ”garbage-can”, med innslag av politikk og politisk handlingsrom kan synes å kunne forklare en del om hvorfor prosessen tok av som den gjorde, og er et spennende utgangspunkt for å analysere også andre deler av forsvarsreformen.

5.3 Myteperspektivet

5.3.1 Aktivisering, press og søken etter legitimering

Aktiviseringsbegrepet kan synes litt uklart i myteteorien, for mytene er ofte et resultat av hva Meyer og Rowan (1991) kaller for et ideologisk hegemoni, og innebærer at oppfatninger om hva som er aksepterte og passende organisasjonsformer oppstår uten at man kan knytte det til enkeltaktører. I den grad interne aktører kan sies å ha aktivisert prosessen er det fordi de er påvirket av

omgivelsene, og omorganiseringen kan ses på som et uttrykk for at man ønsker å fremstå passende og moderne for å sikre legitimitet og støtte eksternt. I tillegg kan ideer og moderniseringstanker hjelpes frem eller sertifiseres av interne aktører og derfor ha større gjennomslagskraft. Det er også grunn til å tro at det vil være lite motstand mot en prosess som fremheves å være moderne, når noe oppfattes som moderne oppleves dette ofte som allment akseptert også som det beste.

Normer i omgivelsene kan oppleves som så sterke at de tvinger frem en endring, som igjen kan føre til organisasjonsisomorfi (Meyer og Rowan 1991: 44, Christensen 1994: 31). Til en viss grad støtter informantintervjuene mine en slik forventning. Etter at EBA 2000 var nedsatt, var det mange som opplevde at denne utredningen kun var en legitimering av en avgjørelse som allerede var tatt og at det var liten vits i å engasjere seg stort i utredningsarbeidet. Det ble oppfattet som en endring mot brukerbetaling og klarere skille mellom bruker og eiendomsforvalter var uunngåelig, for slik *”er jo utviklingen”*. Fra de som tok initiativ, som vi har sett i analysen av de andre perspektivene var det også oppfatninger om at *”noe måtte gjøres”* og *”tenkemåten var gammeldags og ikke tilpasset en effektiv og moderne eiendomsforvaltning”* (intervju). Dette kan ses på som rene instrumentelle grunner til aktiviseringen av prosessen, men også at aktørene var påvirket og preget av institusjonaliserte myter som førte til at de initierte den prosessen som de gjorde. I tillegg kan det at man engasjerte Eilif Holthe som utredningsleder være et eksempel på dette. Ikke på grunn av han som person, det har jeg nødvendigvis ingen forutsetning for å analysere, men fordi man valgte en ekstern kandidat med stor erfaring fra rådgivning innen privat eiendomsforvaltning. Det at man valgte å bruke en utenfra som en så viktig aktør i prosessen passer godt inn i mønster fra andre store offentlige omorganiseringer, og kan være et bilde på behovet for å fremstå som noe annet enn en *”sidrumpet, militær etat”* (intervju).

Den politiske behandlingen og prosessen i etterkant kan også til dels forklares ut fra dette perspektivet. Grunnlaget for aktiviseringen var en

oppfatning om nødvendigheten av en stor endring, og denne var i stor grad basert på at virkelighetsforståelsen i EBA 2000 var nøytral og korrekt. Det at en endring i retning av en samlet eiendomsforvaltning var den ”*eneste vei å gå*” kom frem i stortingsbehandlingen, der fokuset i stor grad lå på effektivisering og rendyrking av støttefunksjonene til Forsvaret. En større drøfting av hensiktsmessigheten ved dette ble ikke gjort. Det kan godt være instrumentelt-rasjonelle grunner for dette, men kanskje kan denne oppfatningen hos sentrale politikere, både i departement og i komite forklares ut ifra samfunnstrenden og ses på som symboler for ”det nye Forsvaret”, tilpasset en ”ny og moderne tid”. Det behøver ikke nødvendigvis ha vært noe mindre reelle problemer i eiendomsforvaltningen enn det redegjøres for i EBA 2000, men språkbruken og problemfokuseringen viser stor grad av symbolbruk og en slags determinisme som tyder på at myteperspektivet også kan forklare deler av aktiviseringsaspektet.

5.3.2 Defineringsaspektet, New Public Managements påvirkning

Når det gjelder defineringsaspektet har noe symbol- og ordbruk blitt kommentert i avsnittet over. Jeg forventet også at begrunnelser for valg av organisasjonsform og retorikk ville ligne andre statlige omorganiseringer, og ha trekk fra NPM-reformer. Videre forventet jeg at likheten mellom eiendomsforvaltningen i Forsvaret og andre omorganiserte offentlige organisasjoner ville bli fokusert på, og at eksempler fra andre EU eller NATO land ville være viktig som begrunnelse. I tillegg var det sannsynlig at det, som jeg også var inne på i 5.3.1, var liten reell diskusjon om alternative organisasjonsformer, da det er gitt hva som er ”riktig” og ”moderne”.

Vi ser at i begrunnelser og bakgrunnen for de omfattende endringene i Forsvaret totalt, trekkes avslutningen av den kalde krigen frem. Forsvaret hadde et legitimitetsproblem, og den omfattende omorganiseringen ble igangsatt for å bøte på dette (intervju). Forsvarsreformen som helhet er altså i stor grad preget av

symbol- og mytebruk som gir myteperspektivet forklaringskraft. Som vi har sett var endringen av eiendomsforvaltningen også en del av dette.

Mer spesifikt for eiendomsforvaltningen kan vi også finne bruk av myter og eksempler på hvordan de institusjonaliserte omgivelsene har påvirket defineringsaspektet. Ett av de primære målene med omstillingen var å ”synliggjøre kostnader”. Formålet settes ikke alltid i sammenheng med effektivisering og innsparing, men ser ut til å ha en egenverdi. Det at synliggjøring av kostnader fremsto som så sentralt kan fortolkes i tråd med myteteorien. Det ble sentralt å manifistere en økonomisk bevissthet ovenfor omgivelsene. *”Det var viktig å få til en ordening om synliggjorde kostnadene slik at vi kunne vise politikerne at vi tok dette på alvor”* (intervju). Fra brukerhold har det blitt hevdet at kostnadene for bruk av eiendommene har økt siden innføringen av den nye forvaltningsmodellen, fordi det nå er mer *”flytting av penger og papirer involvert”*. Andre mener dette ikke er tilfelle, og at kostnadene er de samme. Men dersom det skulle stemme (vanskelig å ta skikkelig rede på), blir dette et eksempel på det Meyer og Rowan (1991) kaller en konflikt mellom seremonielle hensyn og effektivitetshensyn. Å vise omgivelsene at man er moderne og effektiv kan innebære et effektivitetstap totalt, på tross av at det utad fokuseres på det motsatte. En del slike mytepregede formelementer gjør krav på at de bidrar til økt effektivitet, på tross av lite evaluering og mulighet for verifisering av dette. Fokuset på effektivitet kan i tilfeller som dette fremstå paradoksalt, da det fra noen hevdes at det nye systemet er mer ressurskrevende. På den annen side kan det sies at den nye modellen i hvert fall har ført til penger i statskassa gjennom salg av eiendommer og nedbemanning i virksomheten, og at synliggjøringen av kostnader derfor også har hatt instrumentelle effekter.

Jeg forventet at omstillingen av forsvarets eiendomsforvaltning ville ligne andre omstillingsprosesser. Det er noe støtte for dette i det empiriske materialet. For den delen av eiendomsforvaltningen som kom fra FMO ble tilknytningsformen endret, og status som forvaltningsbedrift er ett av de

elementene som ofte er vanlig i statlige omorganiseringer. Også økt bruk av konkurranseutsetting og selvstendige resultatenheter gjennom konsernmodellen er organisatoriske prinsipper man gjerne finner i nylig endrede offentlige virksomheter, og således uttrykk for noen ”superstandarder” som ses på som symboler for nytenkning og markedsretting (Røvik 1998: 232). Men oppdelingen av organisasjonen med to prosjekter i tillegg til linjeorganisasjonen fremstår ikke som et rent ferniss og en mote-måte å organisere eiendomsforvaltningen på. På tross av at prosjektorganisering er en trend i tiden og således passer godt i en analyse av myteperspektivet, har disse prosjektene klare egenarter og klare instrumentelle effekter som påvirker hele Forsvaret og måten FB løser sine oppgaver på. Direkte påvirkning fra NATO og EU ble heller ikke fremholdt av informantene som som spesielt viktig for prosessen. NPM- påvirkningen må likevel sies å ha påvirket prosessen i relativt stor grad, mange av tankene bak omorganiseringen finner vi i stor grad igjen i NPM- retorikk både fra Norge og utlandet.

5.4 Oppsummering av prosessanalysen

Under følger en tabell med de viktigste funnene på aktiviserings- og defineringsaspektene forklart med de tre teoretiske perspektivene

Tabell 1:

	Aktivisering	Definering
Instrumentelt perspektiv	<ul style="list-style-type: none">- FBT og FD pådrivere, ønske om sterkere etat utenfor FMO- Deler av Forsvaret motvillige, beredskapshensyn og tap av innflytelse- Forhandlinger, viktig hvem som var representert, både i utredningen og etterpå	<ul style="list-style-type: none">- I starten klart fra toppen hva som var målet med arbeidet.- Etter hvert forhandlinger, og kamp om å definere virkeligheten- Virkelighetsoppfatning stort sett avhengig av organisasjonstilhørighet
Kulturelt perspektiv	<ul style="list-style-type: none">- Sterke normer om deltakelse, verdiene i organisasjonene bestemte	<ul style="list-style-type: none">- Noe kulturell kompatibilitet, men også ulike normer for hva som var rett- I størst grad "Window of opportunity"
Myteperspektiv	<ul style="list-style-type: none">- Press utenfra for å gjøre noe, brukt av interne meningsbærere for å sette i gang prosessen- Søken etter legitimering	<ul style="list-style-type: none">- Mye symbolpolitikk rundt opprettelsen- Trekk av NPM innflytelse

Kapittel 6 Effekter av Forsvarsbyggs organisering

Denne delen av oppgaven dreier seg om effekter av den vedtatte organisasjonsformen. Jeg har i analysen i kapittel 7 valgt å konsentrere meg om styring og samhandling i organisasjonen. Først i dette empirikapittelet følger likevel en kort redegjørelse for hvordan bedriften er organisert, for å få et bilde av helheten.

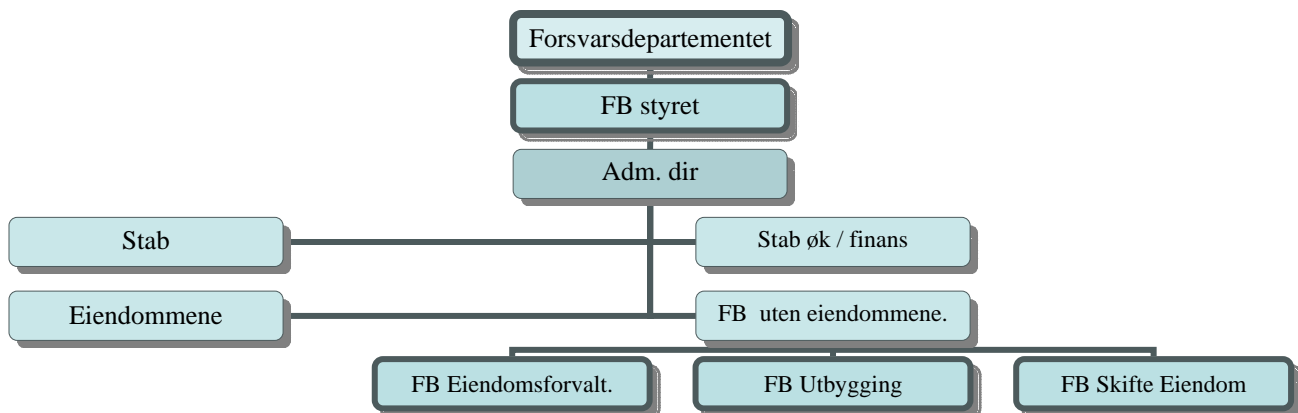
6.1 Dagens organisering

6.1.1 Oversikt over organisasjonen

FD er eier, og har grunnbokshjemmel til eiendommene. I eierrollen ligger strategisk styring, juridisk og økonomisk ansvar, herunder ansvar for at gjeldende lover og forskrifter følges (EBA 2000 a,b).

Styret er oppnevnt av FD. De har representanter for Forsvaret og andre med bakgrunn fra offentlig og privat eiendomsforvaltning i tillegg til ansattes representanter. Styret kom i fullt arbeid fra våren 2002, og styreleder er den formelle kontaktpersonen for FD (Forsvarsbygg 2003 a,b)).

Under følger organisasjonsstrukturen i *Forsvarsbygg 2003 Figur 2*:



(Forsvarsbygg 2003 c))

Organisasjonsmodellen innebærer at det ikke er ansatt noen direkte på eiendommene, men disse regnskapsføres med leieinntekter og driftsutgifter. Alle ansatte er ansatt i FB.

6.1.2 Eiendomsforvaltningen er linjeorganisasjonen

FB Eiendomsforvaltning er den permanente delen. Her ivaretas alle oppgaver for leie, drift og vedlikehold av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg. Dette inkluderer normale utbyggingsoppgaver, faglig rådgivning og administrative støttefunksjoner. Dette er desidert den største delen av organisasjonen og hadde ved utgangen av 2002 1827 ansatte. Inkludert FBs øverste ledelse og felles staber. Rekruttering til denne delen av organisasjonen har i hovedsak skjedd ved intern omplassering fra de tidligere organisasjonene (Forsvarsbygg 2003 a): 6, 13).

6.1.3 Utbyggingsprosjektet

I Gjennomføringsproposisjonen skriver FD at utbyggingen av det ”nye Forsvaret” er et av de mest krevende utbyggingsprosjektene i moderne tid. Dette begrunnes i tidspress, omfang og geografisk spredning over hele landet. Utbyggingsprosjektet opererer i satsningsområdene, de såkalte kraftsamlingsområdene. Divisjon Eiendomsutvikling under den permanente organisasjonen tar seg av øvrige utbyggingsprosjekter. I Utbyggingsprosjektet jobbet det ved utgangen av 2002 92 medarbeidere, altså en veldig liten andel av FBs ansatte totalt. Både i Utbyggingsprosjektet og Avhendingsprosjektet skjedde rekrutteringen av medarbeidere i større grad gjennom ekstern rekruttering, men også her var det mange interne søkere som vant jobbene i åpen konkurranse (Forsvarsbygg 2003 a): 6, 13, 34-39).

6.1.4 Skifte Eiendom

Avhendingsprosjektet skiftet 1. mars 2003 navn til Skifte Eiendom – et prosjekt i Forsvarsbygg. Denne organisasjonen har enda færre ansatte enn Utbyggingsprosjektet, 52 ved utgangen av 2002. Også om avhendingen skriver FD at dette trolig er den største avhending av eiendom i norsk historie (St. prp nr 55 (2001-2002) pkt 7.5). I tillegg til at salg av eiendommer gir salgsinntekter skal avhendingen føre til at Forsvaret sparer penger som tidligere ble brukt på drift og vedlikehold. Skifte Eiendoms oppgave er å identifisere bygg og eiendommer som kan selges, foreta verdivurdering, omregulering og utvikling, for så å selge videre til markedspris. Salget skal følge ”avhendingsinstruksen” som i hovedsak krever at statlig eiendom skal selges under konkurranse og til best mulig pris (Forsvarsbygg 2003a): 6, 13, 42-43).

6. 2 Styring

6.2.1 Styringskonseptet og andre statlige virksomheter

En viktig del av styringskonseptet i Forsvaret er å skille primærvirksomhetene fra støttevirksomhetene i Forsvaret. Med overføring av eiendomsansvaret fra LFMene til den uavhengige organisasjonen FB er rammen for dette skillet satt. Tilsvarende skille ser vi i annen offentlig og privat virksomhet, og dette skillet mellom forvalter og bruker skal gjøre at disse kan opptre mest mulig profesjonelt og forretningsmessig i hver sin rolle (EBA 2000 a): 7).

Organisasjonskartet for toppen av FB ligner mange andre statlige virksomheter, mange har et styre oppnevnt av departementet sitt med medlemmer fra ulike virksomheter med tilknytning til sektoren. Kontakten mellom styret og direktøren foregår på de formelle styremøtene, men også i uformelle fora. Tildelingsbrev og andre formelle styringsverktøyer fra departementet sin side går gjennom styret og videre til direktøren og nedover i organisasjonen. I tillegg har direktør og ledelsen for øvrig både formell og uformell kontakt med både politisk ledelse og embetsverket.

6.2.2 To nye styringssituasjoner

For å se på om den strategiske styringen har blitt styrket og/eller endret, må vi egentlig se på to situasjoner. FBT var fra midten av 90-tallet forvaltningsbedrift, hadde et styre og ble styrt gjennom tildelingsbrev og rammebevilgninger. Det er grunn til å tro at for den delen av FB som kommer fra FBT har den formelle styringen ikke endret så mye karakter. Den store forskjellen er at man nå er del av en organisasjon med i underkant av 2000 medarbeidere, mens man tidligere var under 400, og veien opp til toppen av organisasjonen kan da virke lengre for medarbeidere lengre ned i hierarkiet.

For dem som kom fra FMO er de organisatoriske rammene i større grad endret. De svarte for det første tidligere til en militær ledelse som også hadde

ansvar for andre deler av driften, herunder drift av primærvirksomhetene rundt om i landet, mens de nå svarer til en sivil ledelse som har all fokus på eiendomsforvaltning. Kommandolinjene er i stor grad endret, og der man tidligere hadde militære sjefer har man nå sivile. Tidligere kollegaer i forsvaret er nå kunder man skal forhandle med og ”sjefen” er nå leder for et markedsområde eller markedsdistrikt, kanskje med sivil utdanning. I intervjuer ble det påpekt at tidligere ble militære ledere som ikke lenger passet for operativ tjeneste flyttet over til EBA området. Mange av disse hadde ikke spesielt mye kjenneskap til eiendomsforvaltningen, og det ble sagt at det ikke akkurat var noe karrierevei for dem som ville opp og frem å jobbe med EBA. Derfor hevdet noen informanter at det hadde vært mye feil bruk av menneskelige ressurser i den tidligere ordningen, og at lederrekrutteringen nå i større grad er tilpasset kompetansekrav FB og brukerne har. Dette hadde også innvirkning på kulturen rundt styringen av eiendomsforvaltningen, fokuset har blitt mer på eiendomsforvaltningen, noe som oppleves som positivt for dem som jobber med nettopp det (intervju).

I tillegg er det den store endringen som følger av innføringen av kostnadsdekkende husleie som jeg tar opp i pkt 6.3. Dette er en helt ny måte å tenke eiendomsforvaltning i Forsvaret på, og kan kanskje by på utfordringer både for medarbeiderne i FB og også de som jobber på brukersiden. (Forsvarsbygg 2003 a): 10). Forsvaret styrer ikke lenger eiendomsforvaltningen vertikalt, men mer horisontalt, som kunde med markedsrett.

6.2.3 Lederrekruttering og nedbemanning

En del av den øverste ledelsen i den nye organisasjonen ble rekruttert eksternt, mens noen hadde vært i systemet lenge. Det ble opprettet et helt nytt ledelsesapparat, og i løpet av det første året ble det utviklet et nytt avtaleverk med de ansattes organisasjoner. (ibid: 9, 13). I tillegg til omstillingen rundt opprettelsen av bedriften er det en kontinuerlig prosess på personalområdet. I

Iverksettelsesbrevet for 2004 leser vi at ved opprettelsen var det 1859 ansatte, mens det per 1.1.2004 var redusert til 1770. Målet for utgangen av 2004 er 1450, og for 2005 1320 (Forsvarsdepartementet 2003 b): 22). Dette er drastiske endringer som selvsagt medfører store utfordringer for ledelsen. Så langt har det vært stor forståelse fra de tillitsvalgte sin side, men det er først nå det i stor grad begynner å føles på kroppen for den enkelte medarbeider, og det ble uttrykt i intervjuene at dette satte sitt preg på hele organisasjonen (intervju).

FB har nylig ansatt en kommunikasjonsdirektør, og hun vil få en nøkkelrolle i å utvikle og kommunisere FBs identitet, både utad og innad. ”*Hun skal formidle merkevaren FB*” (intervju).

6.2.4 Konsernmodellen, intern styring og kulturforskjeller

Konsernmodellen innebærer at både Forsvarsbygg Eiendomsutviklingen (linjen), Utbyggingsprosjektet og Skifte Eiendom har hver sin direktør som svarer direkte til administrerende direktør i FB.

Ledelsesoppmerksomheten er stor på prosjektene pga. den særskilte rollen de har i forbindelse med omstillingen i Forsvaret generelt, men hvor stort fokuset er i forhold til fokuset på linjen varierer og avhenger veldig av hva som er i ilden til enhver tid (intervju). Det ble også gitt uttrykk for at fokuset nesten var for stort på disse to, de store forvaltningsoppgavene ligger i linjen, og her er også det store antallet medarbeidere. Noen uttrykte undring over at veien opp til direktøren for ledere av markedsdistriktene er mye lengre enn for lederne av prosjektene, fordi de førstnevnte må gå via direktøren i Eiendomsforvaltningen. Dette på tross av at deres ansvarsområder er den store, permanente virksomheten i FB, med store pengesummer involvert (intervju).

Da prosjektene ble opprettet rekrutterte man mennesker både internt, fra FBT og LFMene, og eksternt. Sistnevnte jobber i stor grad i midlertidig stillinger og selv om en del er sikret jobb tilbake i linjen når prosjektene er ferdige, er det

mange som ikke vet hva som skjer i etterkant. Det at man i større grad fikk inn eksterne, i tillegg til oppgavens natur og stort ledelsesfokus, har ført til forskjellige arbeidsmåter og ulike kulturer mellom prosjektene og linjen. Noen ser dette som udelt positivt, da det sørger for at ting blir gjort, og at den ”gamle, trauste og byråkratiske FBT- måten umulig ville gitt samme resultater” (intervju), mens andre er litt mer bekymret og fremhever at for eksempel lønnsforskjeller og forskjellsbehandling mellom de i prosjektene og linjen har ført til murring og frustrasjon i linjen (intervju). I debatten knyttet til nedbemanninger og nedskjæringer kommer dette også opp, fordi fagforeningene er veldig skeptiske til å gå med på å la fast ansatte gå, samtidig som eksternt, midlertidig ansatte, de fleste også uorganiserte, beholder sine jobber (intervju). Trenden i andre statlige etater er også mot flere midlertidige ansettelser, så dette er ikke utfordringer FB er alene om. Det ble nevnt at det kanskje hadde vært en del misunnelse i begynnelsen, men at forståelsen mellom prosjektene og linjen har økt (intervju). I intervjuene ble det også fokusert på at det ikke bare er mellom prosjektene og linjen det er forskjellige kulturer, men at det også internt i linjeorganisasjonen er og bør være til dels store forskjeller. Selve eiendomsutviklingen er en kreativ prosess, hos Divisjon rådgivning har man et høykompetent forskermiljø med sin egen identitet, mens ute i markedsområdene skjer den ordinære produksjonen av tjenester og disse må være mer rutinemessig og til dels regelstyrt (intervju).

6.2.5 Forsvarsdepartementets rolle

Som øverste myndighet er ”*Forsvarsdepartementets rolle å styre Forsvarsbygg strategisk, og gi overordnede retningslinjer for arbeidet. De er også eier, og har ellers generell instruksjonsadgang som for øvrige organer underlagt et departement. Forsvarsministeren er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for alle beslutninger som treffes og tiltak som iverksettes i departementet og underliggende etater. Dette innebærer at Forsvarsdepartementet som del av den*

utøvende statsmakt, fører tilsyn med etatenes virksomheter” (Forsvarsdepartementet 2003 b), s 4).

Generelt har det vært to hovedbegrunnelser for å opprette forvaltningsorganer under departementene. Slike organer utenfor selve departementet kan sørge for en hensiktsmessig arbeidsfordeling i forvaltningen, og ved å skille ut spesifikke oppgaver kan departementets strategiske lederfunksjoner styrkes og rendyrkes mer. Altså et arbeidsdelingsprinsipp. Det andre argumentet er at å skille ut deler av departementet i et forvaltningsorgan, eller forvaltningsbedrift sikrer legitimitet gjennom autonomi og faglig uavhengighet fra de politiske prosessene. En slik uavhengighet skal også bidra til økt rolleklarhet ved å sikre avstand til et departement som gjerne har ansvar for flere konflikterende oppgaver, noe FD også må sies å ha innen EBA sektoren. Men for de fleste forvaltningsorganene har det overordnede departementet full instruksjonsrett (St.mld nr 17 (2002-2003, 4.4). I FBs tilfelle har for eksempel Forsvarsministeren adgang til å gripe inn å selge eiendommer til under markedspris dersom helt spesielle hensyn tilsier dette, men dette har ikke blitt gjort (intervju). Makten både til å styre, overstyre og å velge å ikke styre ligger i departementet, og den faglige uavhengigheten kan derfor diskuteres. Etter at mine intervjuer ble avsluttet, har vi også sett et eksempel på at ikke departementet, men Stortinget grep inn i en salgsprosess, nemlig ved at de stoppet salget av øya Østre Bolærne, til menigheten Smiths venner (Det norske Arbeiderparti 2004).

Siden FB ble opprettet har organiseringen av departementet blitt forandret. 1. august 2003 ble Forsvarets ledelsesreform iverksatt, og FSJ og hans militærstrategiske funksjoner ble integrert i departementet. FO ble lagt ned, og det ble etablert en forsvarsstab som skal støtte FSJ i hans rolle som etatssjef. Denne reformen er også en del av forsvarsreformen (Forsvarsdepartementet 2003 a, s 2). I forordet til brosjyren fra FD om ”Forsvarsdepartementet, integrert fra 1. august 2003” skriver departementsråd John Lunde blant annet: *”Behovet for strategisk styring og samordning er tydeligere enn før, og det har derfor vært behov for å*

foreta en reform i den øverste ledelsen av Forsvaret". Videre skriver han at *"Departementet styrkes gjennom tilførsel av militærfaglig kompetanse på sentrale områder og at fagmilitære vurderinger følger arbeidet helt frem til beslutningen skal treffes"* (ibid).

I første omgang antok jeg at FDs omorganisering ikke hadde veldig stor effekt på styringen av FB, men helt fra de første intervjuene kom det frem at denne antagelsen måtte revurderes. Det ble fremhevet at detaljstyringen fra departementets side var svært stor, (*"har aldri vært større"*), og at dette var blitt spesielt merkbart med det siste tildelingsbrevet i forbindelse med budsjettet for 2004. Dette brevet er på 35 sider og selv om det fremheves flere steder at FB styres ut fra mål- og resultatstyring er det mye i dokumentet som er svært spesifikt og som også styrer virksomhetens virkemidler. Mål- og resultatstyring innebærer at en underordnet virksomhet styres gjennom kontraktslignende ordninger som skal gi økt ressurstilgang ved gode resultater og reduserte ressurser ved manglende resultatoppfyllelse. Mål og resultatstyringsteknikken bygger på at det kan skilles mellom en politisk dominert målformuleringsprosess og en teknisk/administrativ iverksettingsprosess (Christensen 1997: 379, Eriksen 1993: 86). Dette er ikke nødvendigvis tydelig i styringen av FB, og det kan på noen punkter stilles spørsmål ved om FB har den reelle faglige uavhengighet fra FD som det hevdes at organisasjonen skal ha. Eksempler er blant annet under målet om optimalisering av avhending der det ene resultatkravet er at: *"omløpshastigheten, gjennomsnittlig tid fra utrangert status til faktisk overdragelse eller riving av eiendomsobjektet, skal ikke overstige 1 ½ år"* (Forsvarsdepartementet 2003 b, s 7). Samtidig ble det i mine intervjuer påpekt at tilrettelegging for god etterbruk, av eiendommene som avhendes, sørger for merinntekter ved salg og at det derfor kan være mest hensiktsmessig å bruke lang tid på salget, men at dette vil variere fra objekt til objekt (intervju). Vi finner et annet eksempel under målet om å sikre en personellstruktur tilpasset FBs behov: *"Reduksjoner i forvaltet areal og effektivisering av tjenestetilbudet vil samlet sett medføre redusert*

bemanningsbehov og det stilles derfor krav til FB om at bemanningen i løpet av 2004 skal reduseres til 1450 årsverk” (ibid). Her fastslår departementet hvordan FB skal redusere kostnadene, fremfor å gi virksomheten kun ett mål om kostnadsreduksjon, men med flere frihetsgrader til å velge virkemidler.

Flere informanter påpekte at etter at den integrerte ledelsen hadde trådd i kraft var det blitt utviklet en annen kultur i departementet, i et intervju ble det sagt: *”den militære måten å tenke på knuser den byråkratiske/departementale, og departementet blir spist opp innenfra*” (intervju). For å forklare dette sa intervjuobjektet at i praksis så opplever man at departementet nå tenker mer som bruker enn før, for selv om den militære delen formelt er skilt fra den som skal styre FB klarer ikke alle i departementet å skille rollene som eier og bruker (intervju). Langt fra alle intervjuobjektene gikk så langt i å være kritisk til den nye organiseringen av departementet, men det fremkom blant annet at det var mye usikkerhet knyttet til gamle og nye arbeidsoppgaver etter omorganiseringen av FD.

6.2.6 Styret og/eller departementet styrer

I etterkrigstida ble det vanlig med forskjellige typer kollegiale organer tilknyttet de ulike direktoratenes ledelse, og mens det tidligere hadde vært vanlig med direktørens enestyre fikk nå både nyopprettede og gamle direktorater et eget styre og/eller råd. Fremveksten av slike organer kan ses på som økt politisk styring av organene, men også som et forsøk fra direktoratene, tjenestmannsorganisasjonene og andre organisasjoner på å sikre sine egne interesser (Christensen 1997: 131). Styret i dagens FB kan ses på som uttrykk for begge disse tingene, en ekstra kontroll av virksomheten fra FD sin side og et ekstra talerør for eiendomsinteressene og de ansatte sett fra FBs side. På den annen side viser litteraturen at styret i direktorater/statsforetak i relativt begrenset grad

representerer et styringsinstrument fra departementets side. Styre som form synes ikke å ha noen spesiell organisatorisk slagside, og ivaretar ulike hensyn (ibid).

Vedtektene i FB er i stor grad tilpasset aksjeloven, men FD skal også styre underliggende etater på sin måte, og her er det rom for spenninger og tolkninger av hva som er hvem sine oppgaver. Styret oppnevner direktøren for FB, men han har to styringslinjer å forholde seg til, både styret og departementet kan pålegge han oppgaver og komme med innspill til både langsiktige og mer dag-til-dag strategier. Iverksettelsesbrevet er adressert til styreleder med kopi til administrerende direktør, men mange av oppgavene departementet pålegger FB er direkte knyttet til direktørens rolle.

Styret kan i stor grad definere en del av oppgavene sine, men den legale biten er pålagt jmf. aksjeloven. De har et ansvar for økonomi og HMS arbeid og er i mindre grad med i den operative strategien. Her blir de mer et sandpåstrøende organ, mens departementet er med i både langsiktig planlegging og i dag-til-dag avgjørelser (intervju). I departementet er det ifølge enkelte diskusjon rundt vitsen med å ha et styre i FB. Noen er veldig opptatt av det, mens andre ser det som problematisk og uryddig at det er flere styringslinjer (intervju).

6.3 Horisontal samhandling og helhetlig forvaltning

6.3.1 Handling og samhandling

”Horisontal samhandel er en prosess som beskriver forholdet mellom to likeverdige parter i Forsvarets militære organisasjon (FMO), kunder og leverandører. Kunder bestiller, mottar og betaler for produkter og tjenester utført av leverandører. Forholdet karakteriseres av at leverandørens virksomhet i hovedsak finansieres av kundenes etterspørsel (-)” (Forsvarets Logistikkorganisasjon 2001: 36). Sitatet ovenfor er hentet fra brosjyren *”Retningslinjer for horisontal samhandel i Forsvaret*, utgitt av FLO. Den viser til det som skjer innen FMO, men ligger også til grunn når en leverandør er skilt ut

organisatorisk slik som FB. Målsetningen er at Horisontal Samhandel skal føre til gevinster (ibid: 6), og ikke bare rent kortsiktige økonomiske, men også som ny måte å tenke og jobbe på.

6.3.2 Forsvaret som kunde

Brukerne var de som var mest kritiske i evalueringen av den organisasjonsformen man hadde, jmf. EBA 2000. Manglende dialog mellom bruker og LFM gav grunnlag for ulike oppfatninger på noen områder (EBA 2000 b): 25). Brukerne var også kritiske til at det var en uklar rolleoppfatning mellom FBT, LFMene og primærvirksomhetene, og at det ikke mulig å utnytte den samlede kompetansen innen eiendomsforvaltningen når dette var skilt på to organisasjoner. I tillegg kommer det frem at brukerne mente det var lite fokus på behovene til primærvirksomhetene (EBA 2000 b): 31, 34).

En del lokale brukerne hadde ikke et spesielt bevisst forhold til EBA-forvaltning tidligere (intervju). Det var lite fokus på hva de totale kostnadene var, og en endring har skapt større bevisstgjøring om dette (intervju). Flere informanter mente at målene knyttet til avhending i St. prp. 45 (2000-2001) ikke ville vært mulig å nå hvis ikke den nye forvaltningsmodellen med kostnadsdekkende husleie hadde blitt innført. Det lå ikke incentiver i systemet til å avhende tidligere. "Alle" søkte om nybygg og nye investeringer fordi da var det i hvert fall trolig at man fikk noe, og jo mer areal og eiendom man forvaltet jo mer penger fikk man tildelt (intervju). Ved at man nå gir (i hvert fall i en ordinær budsjett situasjon) mer makt og ansvar til lokale brukere slik at de må prioritere tildelte midler mellom EBA og annen virksomhet, skaper man et system som sørger for at dyre og u hensiktsmessige eiendommer og bygg avhendes først. Punktet om utnytting av den samlede kompetansen har også blitt bedret i stor grad med den nye, store organisasjonen. Linjene synes å ha blitt klarere, og det er en organisasjon, ikke to som har ansvaret.

Fokuset på behovet til primærvirksomhetene vil det være ulike oppfatninger av om har blitt bedret. I 2003 ble det gjennomført en omfattende brukerundersøkelse fra FB sin side. Det var relativt stor misnøye på det som gikk på eiendomsforvaltningen, mens kundene til Utbyggingsprosjektet var svært fornøyde og Skifte Eiendom også fikk gode skussmål. I løpet av sommeren 2004 gjennomføres det en ny slik undersøkelse, og det er knyttet spenning og forventning til om resultatet for vedlikehold og driftsdelen blir forbedret i år (intervju). Direktøren skriver i årsrapporten at forholdet til kundene er godt, med unntak for at flere mener eiendomskostnadene ved innføringen av husleieordningen har gått opp. Han mener dette i like stor grad som en realitet handler om et informasjonsproblem, og at kostnadene ikke har gått opp totalt (Forsvarsbygg 2003 a): 10, intervju).

Kostnadsdekkende husleie kan likevel oppleves som et problem for brukerne, noe det også skrives om i pressen. I Aftenposten kunne vi 17. februar 2004 lese om at Heimevernet flytter ut av en rekke lokaliteter i Agder fordi de ikke har råd til leieprisen de avkreves av FB. Leif Rinde, sjefen for Lister stabsområde sier: *”det er meningsløst at det ikke går an å forhandle slik at man får leiesatser på et fornuftig nivå”*, og videre at *”pengene sirkulerer uansett innad i Forsvaret, enten det er Heimevernet eller Forsvarsbygg”*. (Aftenposten 17.02.04). Her er det altså en klar forståelse av at FB er en del av Forsvaret på lik linje med for eksempel Heimevernet. Forståelsen for det nye systemet ute hos de lokale brukerne synes likevel å ha bedret seg betraktelig siden starten i 2002. Dette hadde også med at rutiner både hos FB og hos Forsvaret hadde blitt bedret, og at systemet har fått tid til å sette seg (intervju).

På utbyggingssiden må kontakten med kundene være tett. Man skal bygge det nye Forsvaret med deres behov, og da vil det være helt essensielt at de som skal bruke bygningene er fornøyde. Et eksempel på dette er byggingen av det nye ledelsesbygget for Forsvarsledelsen på Akershus Festning. Der har det blant annet blitt arrangert seminar der samtlige brukergrupper var representert, og brukerne

skal være med på å planlegge og tilrettelegge sin egen arbeidsplass (Forsvarsbygg 2004).

6.3.3 Helhetlig forvaltning

I dag reguleres forholdet mellom FB og Forsvaret som kunde på sentralt nivå igjennom rammeavtalen, som inngås mellom FLO, på vegne av Forsvaret, og FB. Den skal regulere og samordne og fortelle hvilke oppgaver som tillegges hvem. Denne legger grunnlaget for hvordan den kostnadsdekkende husleien administreres og forstås. I tillegg søkes det å ha en helhetlig forvaltning av EBA sektoren, da ikke all langsiktig planlegging gjøres like godt gjennom rene interne markedsløsninger. Helhetsplanlegging og helhetsplaner skal være et viktig virkemiddel for å samordne og langtidsplanlegge EBA prosjekter innen Forsvaret. På bakgrunn av lokale og sentrale virksomhetsplanene, innspill fra FSJ, militærfaglig utredning, økonomiske og andre rammebetingelser skal FB utvikle sine helhetsplaner (Forsvarets Overkommando 2002: 10, 13). Disse er kanskje noen av de viktigste redskapene for å samordne arbeidet med EBA forvaltningen all den tid den nye strukturen (FB) har skilt bruker og forvalter. Arbeidet med helhetsplaner har delvis blitt lagt til Utbyggingsprosjektet og delvis til linjen for implementering. I intervjuene ble det påpekt at disse planene er viktige virkemidler for å sikre at man tar de viktigste grepene først, og at det man bygger nytt nå kan holde også til behovene i fremtiden. En av informantene var opptatt av at den fysiske utformingen av nye bygg, for eksempel det nye ledelsesbygget på Akershus, i seg selv kan være med på å påvirke og til og med skape en ny kultur i en organisasjon. Han trakk frem Telenors bygg på Fornebu som eksempel på dette (intervju). Det at ansvaret for helhetsplanleggingen var delt innad i FB opplevdes for noen som litt problematisk fordi man ikke visste hvem som hadde ansvaret, og kommunikasjonen ikke alltid var den beste, mens det for andre var helt naturlig fordi både prosjektet og linjen hadde nytte av disse planene i sitt arbeid (intervju).

Det delte ansvaret ikke bare for helhetsplanene, men også for det daglige arbeidet oppfattes ulikt. Det ble fremhevet at det sjelden var problematisk å vite ansvarsfordelingen mellom Skifte og linjen, mens det derimot kunne være noe uklart mellom Utbygging og linjen, selv om det er spesifisert hvilke prosjekter Utbygging har ansvaret for (intervju). For brukerne kan det uansett være ressurskrevende å forholde seg til flere instanser, og mange i Forsvaret ønsker seg ett kontaktpunkt. Enkelte ganger kan deler av organisasjonen si en ting, mens en annen del kan si noe helt annet. Det avhenger av hvem man forholder seg til, til enhver tid. Slik blir det litt tilfeldig hvem man for eksempel ringer til med spørsmål, og like viktig som hvilken del av organisasjonen man sitter i, er hvilken måte man opptrer på. Også i forholdet mellom Forsvaret og FBs medarbeidere har personlig kjemi noe å si, og som på alle andre steder varierer den veldig, både med bakgrunn og andre forhold (intervju). Det er også slik at selv om aktører i Forsvaret kunne ønske seg ett kontaktpunkt hos FB er også Forsvaret oppsplittet og organisert etter forsvarsgren, stab etc. Den stadige omorganiseringen her gjør at det også er flere instanser FB må forholde seg til på brukersiden (intervju).

6.3.4 Sivile kunder

Skifte Eiendom forholder seg til en annen type kunde enn de øvrige delene av FB. Hovedarbeidet deres går på kontakt med kommuner, staten og sivile kunder i forhold til salg av eiendommer. Dette fordrer en annen innfallsvinkel enn resten av FB. Det ble påpekt at dette kunne gi seg utslag i så enkle ting som at de trengte andre lokaler og kontorfasiliteter, og at de gikk kledd litt annerledes enn de andre (intervju). Selve avhendingsprosessen går i en stor takt, og dette er utfordrende for hele organisasjonen. Særlig fordi gamle FBT hadde en tradisjon for å ha fokus på nybygg, ikke på avhending. Forsvarets Eiendommer ekspanderte frem til slutten av 90- tallet, på tross av mål om noe annet (intervju).

Skifte Eiendom ser på seg selv som en ordinær aktør i markedet. De er avhengige av å selge på lik linje som andre aktører, og de er pålagt å selge til markedspris. Men de opplever andre rammebetingelser enn private aktører. På den ene side mener de selv at de har dårligere forhold enn private. For eksempel kan en ”*politiker alltid komme springende og endre salgsforutsetningene*” (intervju). Dette gir dårligere troverdighet som selger. På den annen side gir det også troverdighet å være en statlig aktør fordi det er en trygg og stor aktør, og det er lite sannsynlig at FB går konkurs.

I mange tilfeller er det kommuner, fylkeskommuner eller staten blant annet ved Miljøverndepartementet som er kunde. Mange av eiendommene er av stor verdi for allmennheten, av stor kulturhistorisk verdi eller viktig for et lokalsamfunn på andre områder. I dette skjæringspunktet kan det oppstå konflikt mellom Skiftes pålegg om å selge til markedspris og behovet og ønsket om å beholde eiendommene i offentlig eie.

6.4 Oppsummering av effektene

På effektsiden har jeg søkt etter funn på styring og samhandling i den nye organisasjonen. Styringen fra Forsvarets side har blitt svekket vertikalt, mens til dels styrket horisontalt, dvs. med kundemakt. FDs styring synes økt, men dette kommer i hovedsak av en parallell prosess, integreringen av forsvarsledelsen i departementet, og kan i hovedsak ikke forklares ut fra forsvarsbyggprosessen. Internt ser vi ledelsesutfordringer på flere plan. For det første byr organiseringen med et styre på nye styringslinjer for de deler av organisasjonen som kommer fra forsvaret. For det andre har sammenslåingen ført til en stor organisasjon og lengre opp til toppen enn det en del medarbeidere er vant til. Og for det tredje har konsernmodellen med to prosjekter og en linjeorganisasjon ført til noen interne spenninger og utfordringer for styring og samhandling både internt og i forhold til eksterne aktører.

Kapittel 7 Effektanalyse

7.1 Effekter på styring og samhandling

I dette kapitlet vil jeg se på styring av organisasjonen og samhandling med Forsvaret og til dels eksterne aktører. Hvert av de teoretiske perspektivene brukes derfor på følgende dimensjoner: Kontroll og styring fra Stortinget og FD, intern organisering og innflytelsesmønster, Styringskonseptet og forholdet til Forsvaret og til slutt horisontal samhandling og forhold til kunden/brukeren. Overskriftene vil derimot ikke hete dette, men indikere hovedfunnene på hvert punkt.

7.2 Instrumentelle fortolkninger av effektene

7.2.1 Forventninger om effekt av endret FNS

Dette perspektivet innebærer en forventning om at departementet styrer overordnet etter retningslinjer gitt av Stortinget, styret styrer administrasjonen på et noe mer detaljnivå og Forsvaret styrer ikke organisasjonen vertikalt, men derimot horisontalt som en kunde. Endring av struktur har endret adferd.

7.2.2 Indirekte kontroll fra Stortinget og sterk styring fra departementet

Stortinget

”Stortinget tenker vi lite på i det daglige virket, men vi er jo veldig klar over at de sitter på pengesekken og når som helst kan endre våre rammebetingelser” (intervju). Dette kan illustrere litt om hva slags rolle landets nasjonalforsamling har overfor mange av departementenes underliggende etater. Flere respondenter mente at forholdet til Stortinget ikke var spesielt viktig i det daglige arbeidet, men at det for eksempel i forbindelse med spørsmål i spørretimen kunne bli en del fokus på dem. I tillegg har det etter at jeg foretok mine intervjuer kommet opp en sak der Stortinget gikk direkte inn i en salgsprosess, noe jeg vil komme litt tilbake

til i analysen av myteperspektivet. Det kan ut fra respondentene forstås som Stortinget har den bevilgende og kontrollerende rolle man kunne forvente ut fra en hierarkisk rasjonell variant. De styrer gjennom overordnede virkemidler og bruker ikke mye tid og ressurser direkte på FBs virksomhet, men Stortingets kontrollorgan Riksrevisjonen følger opp mer tekniske sider ved virksomheten (Aftenposten 05.03.2004).

Forhandlingsvarianten kan også ha noe styrke ved at stortingspolitikere tar direkte kontakt med FB (særlig Skifte eiendom) i spesielle saker som angår for eksempel hjemdistriktet sitt (intervju). Forhandlingsvarianten har også styrke i forhold til budsjettprosessen som involverer mange parter i systemet. Totalt sett vil det være riktig å si at det instrumentelle perspektivet gir god forklaring på hvordan Stortinget i hovedsak styrer virksomheten indirekte.

Forsvarsdepartementet

Når det gjelder direkte styringen av den nye organisasjonen sitter FD på toppen, slik fremstår både organisasjonskartet og ”virkeligheten”. Departementet skal styre gjennom mål- og resultatstyring og gjennom tildelingsbrev og bevilgninger. Den mer ordinære kontakten med administrasjonen er også et uttrykk for den hierarkiske varianten om stram kontroll av underordnet etat, men med frihetsgrader internt.

I kapittel 6 så vi også at det er diskusjoner i departementet om hensiktsmessigheten av et styre i FB. I og med at departementet uansett har det konstitusjonelle ansvaret for FBs arbeid, kan styret ut fra en hierarkisk variant ses på som et unødvendig mellomledd mellom de som styrer, departementet og de som skal utføre, organisasjonen FB.

Forhandlingsaspektet av det instrumentelle perspektivet forklarer også noe når vi ser på hvordan departementet styrer FB. Tautrekking og stor grad av møtevirksomhet preger styringen av de fleste statlige virksomheter, spesielt i perioder der budsjettene er stramme, som i forsvarssektoren nå (intervju). Det ble

på den ene siden gitt uttrykk for at det etter integreringen av forsvarsledelsen i departementet hadde utviklet seg en ”*større grad av detaljstyring og overstyring i favør av brukerne*”, mens det på den andre siden ble uttrykt at ”*administrasjonen i FB nærmest sitter på fanget til departementet og som i svært liten grad forstår brukernes behov*” (intervju). Slik ser vi at det er en konstant pågående kamp om å definere behov og skape fokus.

7.2.3 Lite førende styre, men sterk direktør

Ut fra det instrumentelle perspektivet antar vi en stram hierarkisk kontroll internt, men også stor grad av selvstyre der det er mest praktisk og økonomisk hensiktsmessig.

Av informantene var det mange som ikke hadde stort å si når det gjaldt styrets rolle, og dette kan kanskje fortelle oss at rollen er noe uklar eller i hvert fall utydelig. Som vi så i punktet over vil styrets rolle avhenge av styrken og graden av kontroll fra departementets side, og på et tidspunkt som nå, der detaljstyringen fra departementet synes stor, blir styrets reelle styringsrom mindre.

Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet kan derimot ha delvis støtte i en analyse av styrets rolle internt. Styret er satt sammen for å sikre kompetanse på ulike sider av FBs arbeidsområder, og forståelse både for utfordringer knyttet til den militære siden og det sivile samfunnet. Nettopp denne blandede målforståelsen både hos styret og innebygget i organisasjonen kan også by på utfordringer og problemer med å bestemme hva som skal være fokus. Dette er forsøkt løst blant annet ved å skille ut adhoc organisasjoner, men både styret og den sentrale ledelsen møter utfordringer med å få dette til å henge sammen i en organisasjon. Forhandlingsperspektivet kan forklare noen av disse dragkampene ved at ulike interesser møtes.

Videre følger analysen av konsernledelsens styring av linjen og prosjektene og forholdet mellom disse. De to prosjektene ble plassert organisatorisk utenfor

linjen av hensyn til omleggingen av Forsvaret. En hierarkisk variant forutsetter stor grad av kontroll og klare roller når nye organisasjoner etableres. Det som er spesielt her er at det ikke bare var prosjektene som var nye, men også kjerneorganisasjonen var ny, noe som forutsetter mye ledelsesoppmerksomhet omkring alle delene av organisasjonen. Med egne staber og prosjekter fysisk plassert i ulike bygg og til dels svært ulike oppgaver å løse har det til tider vært lite samordning og samarbeid på tross av en felles direktør på toppen (intervju). Utfordringene for en sentral ledelse blir mange i en slik situasjon, for eksempel å skape en felles identitet og å lage møteplasser. Dette har vist seg å være ting som ikke lett kan opprettes ovenfra og ned, og den hierarkiske tankemåten får en utfordring når det gis uttrykk for at det er mange små organisasjoner også i linjen, og at både disse og prosjektene lever sine liv til dels uavhengig av de øvrige i organisasjonen (intervju). Det ble også gitt uttrykk for at dagens direktør (Helge Rohn) hadde mye av æren for at kontrollen og informasjonsflyten tross alt var så god som den var. Han ble fremstilt som en sterk leder med evne til å se på små deler og helheten av organisasjonen, og en informant kalte han ”*limet*” som holdt organisasjonen sammen. Dette taler både for og i mot den instrumentelle variantens forklaringskraft, på den ene side forutsetter den sterk ledelse, noe vi finner her. På den annen side fremheves det innen dette perspektivet at det er strukturen i seg selv som sikrer sterk grad av kontroll og styring, her ser vi derimot at personlige egenskaper hos en person i stor grad trekkes frem som hovedårsaken god informasjonsflyt og til en stor grad kontroll.

7.2.4 Svekket vertikal styring, en ønsket utvikling

Det er grunn til å anta at kontakten og kontaktmønsteret inn mot forsvaret har blitt svekket for den delen av FB som tidligere var en del av FMO, jmf. teorien om fysisk og organisasjonsmessig nærhet som Egeberg (1984) redegjør for. Riktignok er ikke den fysiske nærheten blitt spesielt endret, de fleste som jobber sentralt er

fremdeles samlet på Akershus festning, med kun få meter imellom seg. Men disse meterne kan ha stor betydning hvis de organisatoriske skillene kommer i tillegg, noe de synes å ha gjort her.

Ett av hovedelementene i omorganiseringen av eiendomsforvaltningen er at det skal være et klart skille mellom primær- og støttevirksomhetene, det innebærer at det er en villet og klart intendert utvikling at Forsvarets vertikale styring av eiendomsforvaltningen har blitt svekket. Det som ligger bak er at bukken og havresekken skal skilles og et instrumentelt syn på dette skillet er at forsvaret ikke skal styre ovenfra, men som kunde. Den direkte kontrollen fra forsvarets side på de valgene FB gjør, er i mindre grad enn tidligere til stede. På den annen side er den indirekte kontrollen betydelig styrket gjennom den nye forvaltningsordningen, noe jeg tar opp i 7.2.4.

Det er heller ikke helt entydig at forsvarsinteressenes direkte styring som sådan har blitt svekket. Dette kommer på tross av opprettelsen av FB og ny forvaltningsordning. Og er en direkte følge av reformen med integrering av forsvarsledelsen i departementet. Det ble sagt at den økte detaljstyringen fra FDs side kommer direkte av mer militær kompetanse i departementet. Dette kan forklares med begge variantene av den instrumentelle modellen. Hierarkisk-rasjonelt kan dette være et smutthull styringsmessig for de forsvarsinteresser som opplevde at de mistet innflytelse i den nye ordningen. Den nye strukturen i FD er en måte å sikre Forsvarets innflytelse på, selv om det ikke nødvendigvis er personfellesskap mellom de som tidligere hadde denne innflytelsen og de som i dag jobber i FD. Forhandlingsvarianten gir bidrag til å forklare hvordan sammensetningen av en del av en styringskjede påvirker også de andre deler, og hvordan tautrekking på ett område kan fortsetter selv om den opprinnelige organisasjonsstrukturen er endret.

7.2.5 Kundemakt og økonomi som drivkraft

Vi har sett at Forsvarets direkte vertikale styring av eiendomsforvaltningen er svekket med den nye forvaltningsordningen, en ønsket utvikling der økonomiske begrunnelser har vært førende. Instrumentelt kan det diskuteres om denne ”frivillige” svekkelsen av hierarkisk kontroll derimot har blitt dekket opp av en ny type kontroll, nemlig kundemakten. En makt som enkelte hevder er en sterkere makt fordi direkte styring i alle tilfeller utvannes av stadig endrede regler og rammebetingelser. Men som andre derimot sier er rent illusorisk fordi FB ikke er utsatt for reell konkurranse, og kunden, Forsvaret, derfor er prisgitt FB uavhengig av hvor fornøyd eller misfornøyd de er med servicen.

Forklaringskraften til den instrumentelle modellen er relativt stor. Økonomien står som forutsatt i høysetet, og ett av hovedmålene med reformen, synliggjøring av kostnadene, har blitt oppnådd. En mål–middel analyse lå til grunn for innføringen av kostnadsdekkende husleie. Målet var synliggjøring av kostnader, middelet var husleie og opprettelsen av FB. Det hersket tydelig enighet blant informantene om at dette var en riktig vei å gå, og at på tross av problemer i innføringsfasen var det ikke noe ønske i noen stor del av verken FB eller Forsvarsstaben om å gå tilbake til gammel ordning. Dette står i sterk kontrast til det vi så under prosessen. Dette betyr ikke nødvendigvis at alt har blitt slik det ble forventet, eller at alle deler av organisasjonen er like fornøyd med endringene som har kommet, men det betyr i hvert fall at organisasjonens medlemmer er tilpassningsdyktige og som det også har fremkommet i andre deler av dette kapittelet, presset ovenfra, fra politisk ledelse i departementet via ledelsen i FB og også til dels via FSJ har vært stort og gjennomgripende. En klar ledelsesoppfatning om at det var viktig at ordningen ble kjapt og grundig innført ser ut til å passe godt overens med forutsetningene i en instrumentell modell om at ledelsesoppmerksomhet rundt en endring er viktig for å sikre gjennomføringen.

7.3 Kultur fortolkning av effektene

7.3.1 Forventninger om tilpassning og motstand

Som jeg har vist i prosessanalysen er det ikke entydig å konkludere med om prosessen var en tilpassning til eksisterende normer, og derfor ble møtt med liten motstand. Eller om det ble opplevd som et brudd på tradisjon og motstanden derfor ble stor. Det er funn som styrker begge disse antakelsene, på hver sine områder, så jeg vil bruke begge disse hypotesene, samt den tredje om ”window of opportunity”, som også hadde forklaringskraft i kapittel 5, i effektanalysen. I større grad enn i en instrumentell modell forventer man her at det er sammenheng mellom prosessen forut for en organisasjons opprettelse og hvordan den fungerer i dag, på grunn av stivhengighet (Krasner 1988, s 72). Det forventes i lys av det kulturelle perspektivet liten effekt av ny formell struktur (Westvik 2001: 89). Det er ikke organisasjonsstrukturen som forventes å ha størst effekt på reell handling, det er derimot de eksisterende normene og reglene i organisasjonen.

7.3.2 Normer for kontakt og ny mulighet for styring

Stortinget

De uformelle normene og reglene for hva som er passende for Stortinget å ”*blande seg i*” forandres gradvis, og avhenger for eksempel av faktorer som flertalls- og mindretallsregjeringer og saksfelt. Det er som jeg skrev i 7.1.1 lite direkte kontakt mellom Stortingspolitikere og FB, og den lille som er, tar politikerne initiativet til. Det er et strikt regime fra FD sin side på at all kontakt mellom FB og Stortinget skal gå via dem, noe enkelte informanter uttrykte var irriterende og til tider forsinket for eksempel informasjonen om en del salgssaker for Skifte Eiendom. Det er nærliggende å forklare denne regelen, som et uttrykk for hva March og Olsen kaller ”logic of appropriateness”, nemlig at det ikke er passende for underliggende etater å gå direkte til nasjonalforsamlingen, det forventes at de skal følge linjen og gå via departementet. Dette har også instrumentelle grunner, for

eksempel at statsråden har det konstitusjonelle ansvaret, og svarer i Stortinget for hva FB gjør. Men her er det altså kollisjon i kultur mellom dem som er vant til dette departementale systemet og at ting skal følge de formelle veiene, og den delen av organisasjonen som i størst grad forholder seg til det sivile markedet og opplever at systemet er byråkratisk og forsinkende.

Forsvarsdepartementet

Det synes som detaljstyringen fra departementet er større i dag enn den var for deler av FB tidligere. Men det er mye mindre entydig om dette har med opprettelsen av FB å gjøre. Tvert i mot ser det ut til at integreringen av FO i departementet er det som har gjort den store forskjellen, og at det er mer eller mindre tilfeldig at dette skjer på samme tid som opprettelsen og konsolideringen av FB. Det kan som jeg tidligere har beskrevet forklares som et slags ”window of opportunity”. Det er rimelig å anta at reformen i departementet ikke hadde fått like store effekter på styringen av den underliggende etaten dersom denne ikke nylig selv var etablert og omorganisert. Rommet for endring i formelle og uformelle styringsprosedyrer var større.

Styrkingen av departementet med militært personell har ført til en endret kultur for styring, en detaljstyring som oppleves av enkelte som innblanding og overstyring. Og også til dels en partsstyring i og med at de nye departementsansatte kommer fra FO, som tidligere styrte LFMene, og som også styrte brukerne, nemlig Forsvaret. En beskrev det slik: ”*den militære tenkemåten er i ferd med å erstatte den byråkratiske*”, mens en annen sa at ”*kulturen for informasjons- og uformell meningsutveksling har endret seg, det synes som det er lengre til FD nå, på tross av at en statsråd nok aldri har vært så opptatt av vårt felt som den nåværende*”. Eksempler på at styringen og kontaktmønsteret har endret karakter, og at hvordan dette oppfattes kan avhenge av normene og historien i den organisasjonen man er en del av. På den annen side er det ikke nødvendigvis slik at kulturen er eneste forklaringsfaktor på hvorfor dette oppleves

så forskjellig. Det kan dreie seg om et ønske fra alle aktører om mest mulig kontroll og innflytelse, da har det instrumentelle perspektivet også mye forklaringskraft her.

7.3.3 Uklar styreverole og ulike interne kulturer

Vi har sett at styrets rolle er noe uklar, og det er ulike oppfatninger av betydningen av dette. Det spiller en rolle for eksempel HMS- og annet arbeidsmiljøarbeid (intervju). Dette kan være en viktig intern legitimering av et styre i en organisasjon der de fleste medarbeiderne ikke er vant til å forholde seg til et slikt organ. Styret kan også fungere som en buffer mellom departementet på den ene siden og organisasjonen på den andre, og ikke minst er det i likhet med administrerende direktør uttrykk for at FB er en, ikke tre, organisasjoner. På den annen side kan den relativt begrensede rollen styret spiller forklares ut fra normer og verdier i organisasjonen. Mange er ikke vant til et styre, og når det også hersker en uklar oppfatning fra departementet om effekten av et styre, tilsier det at tidligere praksis og normer og verdier for mange gjør at styret spiller en mindre rolle enn det man kanskje kunne forvente etter det formelle organisasjonskartet. Ulike kulturer i de tre delene av organisasjonen, men også internt i linjen, byr på ledelsesutfordringer. Det synes som disse ulike kulturene kan forklares i skjæringspunktet mellom instrumentelle modeller, der demografi og tidligere bakgrunn hos deltakende aktører har stor forklaringskraft, og kultureteorier om underliggende normer og verdier i organisasjonen som fører til ulike tenkemåter. Vi har sett også i andre deler at militære og sivile oppfatninger til tider kolliderer i driften av den nye organisasjonen. Det er ingen grunn til å tvile på at formelle linjer følges når beslutninger tas internt i FB, og det synes også som linjene er rimelig klare internt i prosjektene og linjen, og videre opp til "konsernledelsen". Det er også lite som tyder på at tillitsvalgte og fagforeninger ikke blir hørt. Det som derimot er interessant er ledelsens oppfatning av at det også er andre viktige innflytelsesmønstre enn de formelle. "Adizes"-metoden som ble brukt i

opprettelsesprosessen har også vært brukt i enkelte interne prosesser senere. Her er de ”grå eminensene”, de uformelle kulturbærerne, med som formelle deltakere i grupper. Kulturteoretikere betviler ofte at organisasjonskultur kan formes, og lederskap i slike teorier beskrives ofte mer som å sikre de institusjonelle særegenhetene organisasjonen har utad enn å gjennomføre endringer internt (Selznick 1997). Men her synes det ihvertfall som ledelsen tar organisasjonens normer og verdier på alvor, og viser lederskap i måten de forsøker å benytte seg av denne kulturen og kunnskapen på. Det kan alltid stilles spørsmål ved om det er mulig å gjøre det, men et spennende punkt er i hvert fall på hvilken måte ledelsen takler institusjonaliserte sannheter i en organisasjon. Kan en slik inkludering av enkeltpersoner bidra til at avgjørelser som tas går mindre på tvers av etablerte normer og verdier, og dermed er sikret mindre motstand? Eller er det en utopi å tro at enkeltpersoner kan sitte på en organisasjons historie og kultur, og at en slik inkludering av personer uten formelle roller kun kan skape problemer? Det er vanskelig å trekke klare konklusjoner ut fra datamaterialet, men det er et poeng det kan være verdt å se videre på. En liten kuriositet her er at forut for direktørjobben i FBT jobbet Helge Rohn med public administration for Norsk Folkehjelp i Sør-Sudan, så trening i å mestre motsetningsfulle kulturer må han i hvert fall ha hatt.

7.3.4 Endringsvante organisasjoner

Vi så i den instrumentelle analysen at den direkte kontrollen fra Forsvaret over eiendomsforvaltningen er svekket, men at den indirekte styringen må sies å være styrket. Dette er en styrt prosess og i tråd med styringskonseptet. I analysen av myteperspektivet vil jeg se litt nærmere på begrepet ”styringskonseptet” og hvorfor det har blitt en viktig merkelapp. I dette kapitlet vil jeg fokusere på at deler av både Forsvaret og FB er usikre og uvante med de nye rollene de har, og hvordan dette takles kan ses i sammenheng med organisasjonenes historie og kulturelle hukommelse.

Når det gjelder kulturhypotesene om enten lite motstand grunnet inkrementell endring og/eller mye motstand grunnet brudd med eksisterende normer så sistnevnte ut til å ha mest forklaringskraft, særlig på FMO, i prosessen. Når det ligger til grunn er det naturlig å forvente at en del av de opprinnelige strukturene og kulturen vil være bevart i en ny organisasjon på tross av endret formell struktur. Dette er det ikke så veldig mye hold for i dataene. Det ser ut som både Forsvaret og FB har tilpasset seg sine nye roller, og nå tre år etter var det ingen av mine informanter som ønsket, eller visste om andre med sterke ønsker om, å gå tilbake til en eiendomsforvaltning innenfor Forsvarets struktur. Dette kan ses på som å være oppsiktsvekkende med tanke på den til tider sterke motstanden i fasen før opprettelsen, men viser også at en hypotese om at en organisasjon som har gjennomgått mange endringer kan bli ekstra endringsvillig, kan ha betydning (Wærness 1990: 153). Jeg vil anta at det enorme fokuset det har vært i mange år på omstilling og omorganisering i Forsvaret har ført til en kultur der dette er en naturlig del av jobbhverdagen, og at de fleste medlemmer av organisasjonen ser på den nye eiendomsforvaltningen som en del av ”omorganiseringshelheten” som de har lært å tilpasse seg for å ”overleve” som organisasjon.

Innvendingen mot dette kan komme fra instrumentelt hold der man kan hevde at mangelen på motstand nå utelukkende viser at reformen var til det gode, og at kritikerne er stille fordi de ser at ordningen med FB er velfungerende. Jeg tror både teorien om en endringsvant organisasjon, samt modifisering av den instrumentelle forklaringen knyttet til at alt ikke er like velfungerende og strømlinjeformet, kan ha noe for seg. Det siste kommer til kjenne ved at informantene gav uttrykk for at det kunne være litt tilfeldig hvordan og mellom hvem kontakten mellom forsvarsstaben og FB foregikk. De formelle kanalene, som månedlige fremdriftsmøter er en side av kontakten, mens dag-til-dag kontakten i større grad foregår mellom ”*dem man har positiv kontakt med*”, og videre ”*dette gjelder nok i størst grad prosjektene, da særlig Utbyggingsprosjektet Skifte har litt andre arbeidsoppgaver. Prosjektene har i minst grad overtatt gamle*

FBTs arv, og dessverre er det oftest vanskeligst å forholde seg til Eiendomsutvikling i linjen, selv om det i en del tilfeller det er disse man formelt skal gå via". Her ser vi eksempler på at gamle motsetninger mellom FBT og Forsvaret har blitt med over i den nye organisasjonen og hvordan kultur får betydning for kontaktmønstre. Utsagnet over kan også settes i en instrumentell tradisjon, for eksempel kan en demografivariabel om ulik bakgrunn forklare noe, eventuelt kan mangler i den formelle strukturen ha forklaringskraft. Men i hovedsak er den et uttrykk for ulike normer og verdier for hvordan samhandlingen mellom FB og FMO skal være.

7.3.5 Nye samhandlingsformer, men samme kultur

Den store omveltningen i Forsvaret som har pågått siden slutten av 90-tallet har utfordret mye av den etablerte kulturen og satt vedtatte sannheter på prøve. Utad oppleves FB fremdeles som en del av Forsvaret, for eksempel i salgssakene Skifte Eiendom håndterer, og internt kan det også virke som en del mener det fremdeles er to sider av samme sak. For eksempel er leiesaken for Heimevernet på Sørlandet som jeg skrev om i kapittel 6 ett uttrykk for at kostnadsdekkende husleie kun oppfattes som en symbolhandling, nemlig pengeflytting, og ikke som en instrumentell måte å gjøre eiendomsforvaltningen mer effektiv på. Det kan riktignok synes som denne oppfatningen var mer fremtredende i 2002 og 2003 enn nå i 2004, og at FB til dels har nådd ut med sitt budskap om at kostnadene ikke har økt, men det er vanskelig å si hvor dypt i organisasjonene dette stikker. Begrepet "kunde" og "bruker" brukes for eksempel mye om hverandre, og det ble gitt uttrykk for at det er en stor overgang, særlig på lokalt nivå å skulle forhandle med og leie av noen man tidligere jobbet sammen med. Det er stort sett de samme menneskene som nå jobber i markedsområdene i FB som tidligere jobbet i LFMene. Dette gjør sitt til at det skapes usikkerhet fra begge sider, og det ble gitt uttrykk for at det mange opplever det som FB, i motsetning til Forsvaret, har et

kommersielt mål, og at kulturene derfor ikke er lett kompatible når det kommer til forhandlinger og samarbeid. På den annen side er jo dette kommersielle fokuset også skapt, de som opplever FB som en del av Forsvaret har til dels rett, for eksempel kommer bevilgningene over Forsvarsbudsjettet, og som vi har sett tidligere styres deler av virksomheten ganske sterkt fra FDs side.

7.4. Myteperspektivets forklaringskraft på effektene

7.4.1 Forventninger om fokus på omgivelsene

Hovedfokus her er i hvilken grad FB som organisasjon tilpasser seg sine institusjonelle omgivelser, og om det kan sies å ha blitt skapt et fenniss som har mer symbolbetydning, både internt og eksternt, enn reell innvirkning på det daglige arbeidet.

7.4.2 Symbolpolitikk fra Stortinget og NPM påvirkning fra departementet

Stortinget

Som vi har vært inne på tidligere i analysen er mye av styringen fra Stortingets side preget av symbolsaker og enkeltrepresentanters behov for å markere lokale saker. Det fokuseres fra politisk hold i hovedsak på avhendingssakene, mens det i mindre grad har vært fokus på at store deler av de planlagte utbyggingene ikke blir noe av fordi investeringsbudsjettet er kraftig kuttet. Det er god grunn til at politikerne fokuserer mindre på dette, da det nettopp er de som har kuttet budsjettet. Mange av salgene av Forsvarseiendommer berører andre interesser, andre departementer og andre komiteer enn kun forsvarssektoren. Dette gir mulighet for politikerne til å tenke mer overordnet og mindre sektorielt, men også muligheter for til dels ”billige poenger” og mulighet til å kritisere FD og FB for behandling av saker på andre grunnlag enn det de rent formelt opprinnelig skulle gjøre. Symbolvirkningen av dette kan være til dels stor, men også få

instrumentelle effekter. Stortinget vedtok i Inst. 276 (2003-2004) at alle statens eiendommer som skal avhendes skal gjennomgås med tanke på hvordan allmennhetens interesse best kan ivaretas, og at retningslinjer for Forsvarets salg skal klargjøres (Det norske Arbeiderparti 16.07.04). Hva dette har å si for avhendingsinstruksen og hvordan FB håndterer denne er for tidlig å si, men det er et eksempel på at endringer som starter som symbolsaker kan få direkte instrumentelle effekter.

En annen effekt man har sett er at utskillelsen av eiendomsforvaltningen ikke har hatt innvirkning på språkbruken til politikere og media. Det kan være bevisst eller ubevisst, men mens man internt i deler av FB synes fokusert på en ”*vi- og dem holdning*”, synes dette å være fullstendig irrelevant for politikere og media. FB oppfattes som en del av Forsvaret. Det kan også være fordi det er mest fokus på Skifte, som jo skal selge på vegne av Forsvaret, men begrepene brukes om hverandre, og i mange sammenhenger fremheves også departementets ansvar. Dette kan være et eksempel på at fristilling og forvaltningsreformer ikke er høyt oppe på den politiske agenda i Norge, og når det kommer til stykket har statsråden ansvaret utad uansett hvilke reformer og utskillinger som er foretatt.

Forsvarsdepartementet

Det er tidligere presentert funn som sier at den største endringen i styringen fra departementets side ikke kommer av Forsvarsbyggsreformen, men av integreringen av forsvarsledelsen i departementet. Dette er verdt en studie i seg selv, og det har blant annet vært skrevet en hovedoppgave om prosessen (Westersund 2002). Jeg legger likevel mye vekt på dette i min oppgave fordi det har så stor betydning for hvordan FB blir styrt av overordnet myndighet, og også mytaperspektivet kan forklare noe av dette. En økt detaljstyring av underliggende etater synes ikke ved første øyekast å henge sammen med NPM og andre generelle trender innen forvaltningsreformer som for eksempel mål- og resultatstyring og det mer forsvarsspesifikke styringskonseptet. Tvert i mot synes kjernen i mange av

disse reformene å være å delegere mest mulig til lavest mulig nivå. "Let the managers manage" er et mantra som ofte gjentas i NPM reformer og som har inspirert mye av fristillingen i Norge og andre vestlige land. Dette strider både imot det detaljerte tildelingsbrevet for 2004 og informantenes oppfatning om at departementet styrer på et mer finmasket og detaljert nivå enn tidligere.

På den annen side er det et annet begrep i NPM som ser på "manageren" på en litt annen måte, "make the managers manage", særlig brukt i reformer i New Zealand og Storbritannia, og kanskje mer rendyrket NPM (Bouckaert og Pollitt 2000). Her er fokuset på incentiver til å gjennomføre endringene, og ikke minst kontroll av at de gjør det. Rapporteringsmengden er relativt stor for ledere i FB, og selv om jeg ikke har data for at antall etatstyringsmøter og andre formelle møter har økt, ble det uttrykt at kontakten var omfattende. Riksrevisjonens undersøkelser av budsjett rutiner og lignende i virksomheten er også et uttrykk for den økte kontrollen ovenfra. Jeg hevder ikke at denne store grad av kontroll ikke har instrumentelle effekter, men en del av den økte detaljstyringen og kontrollen kan ses på som et behov fra departementet for å "vise muskler" og de ansatte kan oppleve mer rapporteringspress uten at innholdet i det de rapporterer nødvendigvis har blitt endret (intervju).

7.4.3 Symboler og ekstern påvirkning

"Styret har først og fremst en symbolsk betydning, og det er viktig ovenfor den sivile eiendomsforvaltningen at man har et slikt styre" (intervju). Et utsagn som passer godt med forventningene om at deler av organisasjonen vil ha form av ferniss, skapt for å skape legitimitet utad. Det betyr ikke at jeg ikke ser at styret har visse arbeidsoppgaver og direkte innflytelse på enkelte områder, men jeg vil likevel hevde at med den sterke grad av kontroll departementet selv fører er styret i stor grad et symbol. Enkelte informanter mente at den litt uklare mellomrollen styret har bare er et overgangsfenomen, og at når den nye organisasjonen har fått

”satt seg skikkelig” vil styret fungere mer som et ordinært styre i et ordinært selskap. Det avhenger i stor grad av hva som vil skje etter 2005, da deler av organisasjonen forventer ytterligere fristilling og kanskje omdanning av prosjektet Skifte til et eget aksjeselskap. Dette er en utvikling som ville være i tråd med ”moderniseringsforventningene” i samfunnet generelt, og således også i tråd med hva vi kan forvente for fremtidig utvikling sett fra myteperspektivet.

Den interne organiseringen har også en form som er noe ”motepreget” med en såkalt konsernmodell og prosjekter med eget budsjettansvar. Det at man bruker uttrykk som ”konsernmodell” og ”konsernet” om en offentlig virksomhet viser at innflytelsen fra privat sektor, eller i hvert fall av uttrykk fra privat sektor, er stor. Organisasjonsoppskrifter transporteres fra privat til offentlig sektor (Røvik 1998). Også rekrutteringen av mange eksterne medarbeidere til prosjektene kan passe inn i dette bildet.

Jeg forventet også å finne at selv om organisasjonen(e) utad og strukturmessig har endret seg radikalt har arbeidsoppgavene og hverdagen til de fleste ansatte endret seg svært lite. Dette ser i stor grad ut til å stemme for linjen. Enkelte ute i markedsområdene har også uttrykt skuffelse for at endringene har blitt såpass små som det de har blitt, gjennom informasjon og kampanjer knyttet til identitetsskapning ble det skapt forventninger om at FB skulle bli noe radikalt nytt. Det som synes nå er at for en del vil det bli noe radikalt nytt, mange vil i dette året miste jobben eller ”bli konkurranseutsatt”, også i tråd med en ny moderne organisasjon, men kanskje ikke det mange av de ansatte hadde håpet på.

7.4.4 Moteord med enkelte instrumentelle effekter

Tilsvarende skille som styringskonseptet legger opp til ser vi også i annen offentlig og privat virksomhet. Mange private eiendomsforvaltere har for eksempel satt bort alt annet enn den rent økonomiske siden, mens andre har spesialisert seg på å kun være underleverandører, og antall involverte parter i et

byggeprosjekt eller forvaltningen av en eiendom kan være enorm (Econ og Holtheprosjekt 2002). Styringskonseptet var mye omtalt i arbeidet frem mot valg av modell, men det fremkom at det ikke var noe det ble spesielt fokusert på i dagens FB, og heller ikke i andre deler av Forsvaret (intervju). Punktene om å skille primær- og støttevirksomhetene er for så vidt innarbeidet, men begrepet styringskonseptet synes å ha mistet noe av sin tiltrekningskraft. Det var et ”moteord” som skulle sette ord på moderniseringen av styringen av Forsvaret, men som mange andre moteord og navn på store endringer falmet også dette, og en del av begrepet er tatt opp og internalisert i deler av organisasjonen, mens andre deler rett og slett har forsvunnet (Røvik 1998). Det er derfor ikke så lett å analysere effektene av styringskonseptet da det som helhetlig begrep ikke synes like viktig lengre. Men det er et trekk som kanskje passer godt inn i myteperspektivets bilde, nemlig at noen av de institusjonaliserte mytene overlever og finner egne former i organisasjonen de kommer til, mens andre forsvinner, eller finner sin plass i språkbruken rundt en organisasjon uten nødvendigvis å gjøre så mye med arbeidsmåte og tankemåte internt.

Det å skille støtte- og primærvirksomhetene har blitt et gjennomgående tema i Forsvarets omstilling. Senest i et innlegg i Aftenposten i juli 2004 uttrykker politisk rådgiver i FD at dette skillet er en av de viktigste faktorene for at Forsvaret som organisasjon skal overleve og kunne fungere effektivt i fremtiden (Eidem 2004). I tillegg til de instrumentelle effektene dette har hatt for FB har det også slått ut mer symbolsk, i en ”*vi og dem tankegang, og et fokus på en sterk effektivisering av støttevirksomhetene for å skaffe penger til den operasjonelle delen av Forsvaret. Dette fremfor kanskje en mer helhetstankegang knyttet til at alt for sterke nedskjæringer i støttevirksomhetene kan føre til vanskeligheter for primærvirksomhetene på sikt*” (intervju).

Et annet begrep som er viktig for FB og alle deler av Forsvaret som skal planlegge noe knyttet til eiendomsbruk, er ”Helhetlig forvaltning”. Til dels et nytt samlebegrep som brukes mye, og som blir fremstilt som grunnleggende for

utviklingen av eiendomsforvaltningen. På den annen side er arbeidet med dette konseptet en slags motsetning til det skillet mellom Forsvaret og FB som har blitt etablert med den nye forvaltningsordningen for eiendommer. Her fokuseres det på samarbeid om langtidsplaner og kartlegging av behov. De fleste involverte vil hevde at dette ikke er noen motsetning til styringskonseptet, bare en forbedring av planleggingskapasiteten. Uten å ta direkte stilling til det, vil jeg hevde at det fremstår som en god idè å samarbeide også uavhengig av kontrakter og leieforhold, og nettopp derfor ser jeg på dette som et forsøk på å modifisere de negative samordningseffektene utskillelsen av eiendomsforvaltningen førte til. ”Helhetlig forvaltning” fungerer dermed som en praktisk måte for organisasjonene å jobbe på, mens deler av styringskonseptet i større grad ligger som ferniss og et bilde utad på hvordan kontakten ideelt skal være. Et mytebegrep fungerer instrumentelt som motvekt til et annet mytebegrep.

7.4.5 Synliggjøring av kostnader- et mål i seg selv

I omorganiseringer forsøkes ofte en del ”superstandarder” innført i den reorganiserte organisasjonen, oppskrifter som er like, uavhengig av hvilken organisasjon de skal inn i (Røvik 1998). Et begrep som ikke har fått status som en superstandard utenfor Forsvarssektoren, men som brukes mye i alle deler av Forsvaret er ”horisontal samhandel”. Utenfra kan man reagere på uttrykket samhandel i denne sammenheng, men i likhet med en del akademiske uttrykk som betyr noe annet i dagligtale, har samhandel blitt internalisert som et dekkende begrep for å se på den interne handelen som foregår innenfor Forsvaret. Jeg mener det er et uttrykk for et sterkt ønske fra Forsvaret om å fremstå moderne og mer konkurranse- og privatpreget jmf. NPM- reformer, og at det noen ganger kan gå litt fort i svingene i slike sammenhenger.

Deretter blir spørsmålet om kostnadsdekkende husleie og innføring av horisontal samhandling har hatt myteeffekter og forklares ut fra trekk i de

institusjonelle omgivelsene. Sannsynligvis ja. De deler av FB som driver med vedlikehold av bygninger er ikke konkurranseutsatt, og de deler av drift som delvis er det, for eksempel noe renhold, har vært det også tidligere. Pengene flyttes fremdeles internt i et system der bevilgningene kommer fra Stortinget over Statsbudsjettet. Det er også talende for dette at FB i utgangspunktet skulle være en forvaltningsbedrift, men på grunn av budsjetteringsregler kunne ikke virksomheten fullt ut nettobudsjetteres, og FB er derfor et forvaltningsorgan likevel. Dette skal selvsagt ikke tolkes for langt, men viser i hvert fall at reelt har kanskje ikke utskillingen av forvaltningen fra Forsvaret gått så langt som det fremstilles. Det er heller ikke mer penger å fordele, snarere tvert i mot, og derfor kan synliggjøringen fremstå som viktigere enn de reelle utslagene, som kanskje er ganske små i mange sammenhenger.

Til slutt en kommentar knyttet til de institusjonaliserte omgivelsenes påvirkning på avhendingssiden. Avhendingsinstruksen er til dels uklar, på den ene side skal eiendommer selges på det åpne markedet til høystbydende, på den annen side er det åpning for å gjøre unntak når sterke allmenne hensyn tilsier det. Skifte eiendom skal balansere disse hensynene, og slikt blir det lett bråk av, jmf. Østre-Bolærne, Breviknes fort med flere. Et forsøk på å tilfredsstille alle interesser glir fort over i ”double-talk”, og uklarhet både internt og eksternt.

7.5 Oppsummering av effektanalysen

Tabellen under viser hovedfunn i forhold til de fire dimensjonene forklart ved de tre ulike teoretiske perspektivene. Som vist i drøftingen i dette kapittelet er det ikke vantsett skott mellom perspektivene, men her ser vi hovedtendensene.

Tabell 2:

	Kontroll og styring ovenfra	Intern styring og innflytelsesmønster	Styringskonseptet og forholdet til forsvaret	Horisontal samhandling og forholdet til brukerne
Instrumentelt perspektiv	<ul style="list-style-type: none"> -Stortinget styrer gjennom lover og budsjett - Mål og resultatstyring - Klare linjer via styret -Forhandlinger på flere nivåer 	<ul style="list-style-type: none"> -Klar intern struktur -Konsernmodell med flere ledergrupper - En sterk leder på toppen -Intern tautrekking 	<ul style="list-style-type: none"> - Svekket vertikal styring, en ønsket prosess - Mer brukerstyring via FD viser forhandlingsvarianten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Økonomien i høyetet - Kundemakt og horisontal styring
Kulturelt perspektiv	<ul style="list-style-type: none"> -Ikke passende med direkte kontakt med Stortinget -Ny styringskultur -Militær tenkemåte i FD 	<ul style="list-style-type: none"> - Forskjell i kulturer internt i FB - Erkjennelse av de uformelle lederne - Forsøk på å styre kulturen? 	<ul style="list-style-type: none"> - Endringsvillig etter mange omstillinger - Likevel kulturforskjeller, vanskelig for FMO å ikke kunne styre direkte 	<ul style="list-style-type: none"> - Nytt å være kunde - Fremdeles oppfatning at EBA er en del av Forsvaret - Implementeringsproblemer ut fra dette.
Myteperspektiv	<ul style="list-style-type: none"> - Symbolsaker fra politikerne -NPM, "Make the managers manage" 	<ul style="list-style-type: none"> - Motepreget intern struktur, styret som sandpåstrøer - Lite endrede arbeidsoppgaver 	<ul style="list-style-type: none"> - "Styrings-konseptet" og "helhetlig forvaltning" som moteord og ferniss 	<ul style="list-style-type: none"> - Synliggjøring av kostnader et mål i seg selv - Uklare mål på avhendingssiden

Kapittel 8 Konklusjon og kommentarer til veien videre

8.1 Oppsummering av oppgaven

Jeg har i denne oppgaven tatt for meg opprettelsen av en viktig organisasjon innen forsvarssfæren i Norge, og håper noen av funnene og forklaringene mine kan belyse sider ved denne prosessen, samt si noe om hvordan organisasjonen fungerer i dag. Det er belyst igjennom oppgaven hvordan en sivil etat under FD og deler av FMO sammen har måttet takle en ny hverdag og en fullstendig ny måte å tenke eiendomsforvaltning på.

På prosessiden så jeg på aktiviserings- og defineringsaspektene for å forklare de ulike sidene ved prosessen(e). For det var til dels overlappende prosesser, selv om min røde tråd har vært hovedprosessen som startet med initiativet til å se på sektoren, fra FBTs side i 1998, via EBA 2000 utredningen, stortingsbehandlingen av St. mld. 77 der opprettelsen ble vedtatt og til slutt den interne prosessen med sammenslåingen frem til 1.1.2002. Funnene vil bli nærmere kommentert sammen med perspektivene under.

På effektsiden har fokuset vært på styring på ulike nivå i organisasjonen, og på den horisontale samhandlingen med Forsvaret, dvs. i hovedsak innføringen av kostnadsdekkende husleie. Utfordringen her har vært å måle effekter. Jeg håper en del av endringene har kommet fram, og at FB eller andre med interesse for feltet kan bruke noen av disse funnene som utgangspunkt for evalueringer av dagens ordning hvis de har behov for det.

8.2 Perspektivenes forklaringskraft på prosessen

De tre hovedperspektivene skulle i utgangspunktet ikke være konkurrerende, og analysen har også vist at de til dels har forklart ulike sider ved prosessen og derfor har ført til en bredere forståelse enn om jeg bare skulle brukt ett perspektiv. Men det har også vært naturlig for meg å konkludere at på noen områder belyste ikke perspektivene alt det jeg hadde forventet, mens på andre områder stemte de godt.

Den instrumentelle hierarkiske varianten forklarer deler av aktiviseringsaspektet. Særlig det at initiativet dels kom fra ledelsen i FBT og dels fra høyt hold i FD kan forklares ut fra forventninger til dette perspektivet. Forhandlingsvarianten har stor forklaringskraft når det gjelder tautrekkingen internt i EBA 2000 utredningsgruppen og mellom deler av forsvaret, FBT og FD i prosessen i etterkant av dette. Forskjellige personer representerte forskjellige grupper og interesser, og det ble lagt til rette for bred representasjon slik at så mange som mulig skulle bli hørt i prosessen. Det førte til en lengre prosess enn planlagt i de fleste ledd.

På defineringsiden ser vi at forventningen om en klar mål-middel tenkning ut fra det instrumentelle perspektivet delvis er til stede. Målene var veldig spesifiserte, og det ble i arbeidet vektlagt at et stadie skulle være tilbakelagt før diskusjonene om det neste kunne begynne. Dette viste seg likevel ikke like enkelt i praksis på alle områder, og viser at den hierarkiske varianten på noen områder er mer en normativ teori om hvordan en prosess bør organiseres. Forhandlingsvarianten forklarer en del også når det gjelder defineringsaspektet. Målet til de deltakerne i de ulike fasene av prosessen viste seg etter hvert å være forskjellig, og det ble en tautrekking om å få definere virkeligheten, alt kunne ikke styres like stramt fra toppen fordi oppfatningene hos ledelsen i de tre involverte organisasjonene, FBT, FD og FSJ, varierte så sterkt.

Kulturperspektivets forklaringskraft på aktiviseringsiden forteller først og fremst om en sterk endringskultur i FBT, og om normer og verdier i deler av Forsvarets organisasjon som motarbeidet deler av endringer. Begge deler av organisasjonen gjorde sitt for å beholde sitt særpreg på den nye organisasjonen og FBT lyktes nok best, men dette kom nok ikke utelukkende av kulturforklaringer. Og som jeg viste under analysen av defineringsaspektet; teorien om at det var et ”window of opportunity” tilstede i tiden rundt opprettelsen av FB er det noe hold i. Dette betyr at det på samme tid var en prestasjonskrise i eiendomsforvaltningen (eller i hvert fall en organisasjon ikke tilpasset at den kalde krigen var slutt), en

kultur for endring, særlig blant normbærerne i FBT, men også på den militære siden, og et politisk handlingsrom for endring. Dette er også med på å forklare at en endringsprosess som i utgangspunktet gjaldt eiendomsforvaltningen snart ble en del av den større forsvarsreformen, og sammenfall i tid mellom de ulike endringsprosessene i Forsvaret er viktig. Det tradisjonelle kulturperspektivet kan altså fortelle oss noe, mens dette litt nyere ”mulighetens vindu” ser ut til å ha supplerende forklaringskraft.

I myteperspektivets del av analysen fokuserte jeg på at språkbruken og en del valg underveis, blant annet av ekstern utredningsleder, tydet på at påvirkningen fra omgivelsene var viktig og at behovet for å fremstå som moderne utad var tydelig i prosessen. Internt var det enkelte aktører som tok på seg roller for å fremme organisasjonsmodeller de oppfattet som legitime og riktige for omgivelsene. På defineringsiden ser vi tydelig NPM-påvirkningen av prosessen, for eksempel ble synliggjøring av kostnader et mål i seg selv gjennom prosessen, ikke utelukkende et middel for å nå et mål, dette er et typisk trekk som kan forklares igjennom myteperspektivet.

8.2 Perspektivenes forklaringskraft på effektene

Effektstudiet har fokusert på to aspekter ved den nye organisasjonen: styring og samhandling. De samme teoretiske perspektivene som ble brukt i prosessanalysen ble brukt på effektene. I analysen av alle perspektivene her jeg fokusert på FDs styring, mer enn jeg kanskje hadde forventet å gjøre, men endringen av denne var ett av de klareste funnene i de kvalitative intervjuene jeg gjennomførte.

Vi finner støtte for det instrumentelle perspektivet ved å se på kontroll- og styringsmekanismene fra FDs side, samt ved at styringslinjene i hovedsak ser ut til å følge den formelle strukturen fra FD via styret til administrasjonen. Internt har denne også støtte gjennom etableringen av konsernmodellen og ledelsesoppmerksomhet på satsningsområdene. Når det gjelder forholdet til

Forsvaret ser det ut til at reformens intensjon med mindre vertikal og mer horisontal styring fra militært hold har blitt implementert, og innføringen av kostnadsdekkende husleie ser ut til å fungere etter de målene som ble satt, men likevel med litt rusk i maskineriet som andre perspektiver forklarer bedre. Forhandlingsvarianten forteller også noe om tautrekkingen i styringen av FB, og om hvordan ulike interesser møtes, internt i FD og i styret, når beslutninger skal tas. Det viste seg også at integreringen av forsvarsledelsen i FD førte til nye konstellasjoner. Og det kan diskuteres om Forsvarets vertikale styring kanskje ikke er så svekket som den hierarkiske forklaringsmodellen skulle tilsi, fordi forsvarsinteressene nå er sterkere inne i FD isteden.

Kulturperspektivet har også fått stor støtte i denne effektanalysen. Både i styringen og kontrollen fra Stortinget og FD ser vi at etablerte normer for hva som er passende styrer kontaktmønstrene. Vi ser også at det kan oppstå konflikt når etablerte organisasjonskulturer som ikke er kompatible skal slås sammen eller jobbe sammen. Dette skjer både mellom departementet og FB, internt i FB og mellom FB og bruker. Dette blir i det daglige arbeidet forsøkt bøtet på gjennom personlige kontakter og uformelle kontaktmønstre som ikke alltid går samme veier som de formelle linjene. Et annet funn er at det også gjøres enkelt forsøk på å ”styre kultur” internt i FB. Dette er et spennende prosjekt, men kulturteoretikere flest vil si at det er vanskelig å lære kultur.

I likhet med de andre perspektivene har myteperspektivet og fokuset på de institusjonelle omgivelsene bidratt til å forklare deler av problemstillingen. I språkbruk og symbolbruk knyttet både til styring og samhandling finner vi mye som fremstår som ferniss og som har lite å si for det ordinære arbeidet til organisasjonen. For eksempel var ”styringskonseptet” et viktig uttrykk gjennom hele opprettelsesprosessen, mens uttrykket som sådan synes å ha mistet sin magi etter hvert. I tillegg finner vi at FB har tatt opp i seg en del NPM elementer som synes viktige for å fremstå moderne og tidsriktig utad, men som det er vanskelig å måle reelle effekter av. På den annen side er det også flere områder der en del

symboler etter hvert har fått effekter, for eksempel kostnadsdekkende husleie, så også dette perspektivet trenger å utfylles.

8.3 Veien videre

Det er konstante store endringer innen FB, og den organisasjonen jeg begynte å studere var annerledes enn den vi ser i dag, på tross av at strukturene ikke er spesielt mye endret på denne tiden. Det er en organisasjon preget av nedbemanning og omstilling og av budsjettkutt hos kunden, Forsvaret. Rammebetingelsene for organisasjonen endres stadig, og konsolideringen som skulle skje i 2004 har aldri kommet. På den annen side har organisasjonen utviklet seg stort siden starten i 2002. Det har vært en del støy rundt innføringen av ny forvaltningsmodell med husleie, men denne har nå lagt seg. Det synes å være en oppfatning blant ”alle” aktører at denne utskillingen var riktig vei å gå, og det er lite mimring om det som var før, og også få sammenligninger og evalueringer. På de 2 ½ årene organisasjonen har eksistert har mye endret seg, samtidig som det sitter igjen gammel kultur ”i veggene”. Dette er noe av det som har gitt utfordringer for FB, for FD og for kundene, både Forsvaret og de sivile.

I 2005 skal departementet vurdere veien videre for FB. En del krefter ønsker da en ytterligere fristilling, i hvert fall av deler av virksomheten. Hva som skjer vil muligens henge sammen med utvikling av øvrige deler av Forsvaret, og i hvilken grad støttevirksomhetene skal ta en enda større del av innsparingene enn det de har gjort til nå. Det kan være enkelt å vedta at Forsvarets virksomhet skal spisses, men som politikere og fagpersoner bør man i hvert fall ha i bakhodet at uten funksjonelle bygg blir verken materiell eller soldater særlig operative!

Vedlegg 1

Litteraturliste

Aberbach, Joel D. og Christensen, Tom (2001): "Radical reform in New Zealand: crisis, windows of opportunities, and rational actors." *Public Administration*, 79 (2): 404-422.

Andersen, Ib (1990): *Valg av organisations-sosiologiske metoder*. København: Samfundslitteratur

Blindheim, Bjørn Tore (1999): *Posten: Fra forvaltningsbedrift til særlovselskap. En studie av fristillingens effekt med henhold til hvordan sentrale hensyn på postområdet defineres og håndteres*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap, Hovedoppgave

Boston, Jonathan m. fl. (1996): *Public Management. The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press

Bouckaert, Geert og Pollitt, Christopher (2000): *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press

Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.

Brunsson, Nils og Olsen, Johan P. (1990): *Kan organisasjonsformer veljas?* Notat nr 6, Bergen: Los Senteret

Christensen, Tom (1991): *Virksomhetsplanlegging- Myteskaping eller instrumentell problemløsning* Oslo: Tano

Christensen, Tom (1994): *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: Tano

Christensen, Tom (1997): "Utvikling av direktoratene- aktører, tenkning og organisasjonsformer" i Christensen, Tom og Egeberg, Morten (red) *Forvaltningskunnskap* Oslo: Tano Aschehoug

Christensen, Tom og Læg Reid Per (1997): "Forvaltningspolitikk- mot New Public Management?" I Christensen, Tom og Egeberg, Morten (red) *Forvaltningskunnskap* Oslo: Tano Aschehoug

Christensen, Tom og Læg Reid, Per (2003): "Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen". *Norsk Statsvitenskaplig tidskrift. Vol 19. 385-411.*

Christensen, Tom og Røvik, Kjell Arne (1999): "The Ambiguity of Appropriateness" kap 8 i Egeberg, Morten og Læg Reid, Per (red) *Organizing Political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, Tom m. fl. (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor* Oslo: Universitetsforlaget

Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/ Tanum Norli

Egeberg, Morten (1989): "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen" kap 1 i Egeberg, Morten (red). *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano Aschehoug

Egeberg, Morten (2003): "How bureaucratic structure matters: an organizational perspective" i Peters B.G og Pierre J (red). *Handbook of Public Administration..* London: Sage

Eidem, Bengt (2004): *Forsvarets status quo-trussel*. Leserinnlegg i Aftenposten 17.07.2004. Oslo

Eriksen, Erik Oddvar (1993): *Den offentlige dimensjonen. Verdier og styring i offentlig sektor*. Oslo: Tano

Erikstad, Beate (kommer): *Kvalitetsreform og tilsynsrolle- en studie av Post og Teletilsynet*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap, Hovedoppgave

Hatch, Mary Jo (2001): *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt forlag AS

Haugberg, Tonje (2000): *Statsbygg: Statlig vokter eller markedstilpasset serviceorgan?*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap, Hovedoppgave

Heimer, Carol A. og Stinchcombe, Arthur L. (2002): "Remodeling the Garbage Can: Implications of the Origins of Items in Decision Streams", kap 2 Egeberg, Morten og Læg Reid, Per (red) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Universitetsforlaget

Hellevik, Ottar (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo. Universitetsforlaget

Hogwood, Brian W. og Gunn, Lewis A. (1984): *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press

Holme, Nils (2003): "Forsvaret: Nødvendige valg eller politisk fortrenning" kronikk i *Aftenposten* 03.05.2004. Oslo

Jacobsen, Dag Ingvar (1989): ” Effekter av forvaltningens fysiske organisering” kap. 8 i Egeberg, Morten (red.) *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statvitenskap*. Oslo: Tano Aschehoug

Kingdon, John W. (1984): *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Co.

Krasner, Stephen D. (1988): ”Sovereignty. An Institutional Perspective” s 66- 94 i *Comparative Political Studies*. Sage Publications Ltd.21

Lassen, Helene M (1995): *Reorganisering- instrumentell, kulturell eller mytepreget handling? En studie av en reorganiseringsprosess ved Statens Institutt for Folkehelse*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap. Hovedoppgave

Lindblom, Charles E. og Woodhouse Edward J. (1993): *The Policy-Making Process. Third Edition*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice- Hall, Inc

Læg Reid, Per (1989): *Organisasjonsdemografi som personalpolitisk studiefelt*”. Notat. Bergen: LOS-senteret

March, James G. og Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press

March, James G. og Simon Herbert A. (1993): “Introduction to the Second Edition” i *Organization*. Cambridge: Mass Blackwell

Meyer, John W og Rowan, Brian (1991):”Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony” kap. 2 i Powell, Walter og DiMaggio, Paul (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press

Moen, Kjetil (1997): *Fra monopol til konkurranse. Eøs, norsk legemiddelpolitikk og Norsk Medisinaldepot*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap, Hovedoppgave

Nikolaisen, Roy (1989): "Reorganiseringen av den sentrale fiskeriadministrasjonen 1945-47. En casestudie." Kap 11 i Egeberg, Morten (red): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano

Olsen, Johan P. (1996): *Institutional Designs in Democratic Contexts*" Working Paper, Arena no 72. Oslo: Arena

Peters, Guy B (1999): *Institutional theory in political science, The "New Institutionalism"*. London: Continuum

Roness, Paul G. (1995): *Stortinget som organisator. Folkevaldes medverknad ved organiseringa av den norske sentraladministrasjonen 1946-1993*. Oslo: Tano

Roness, Paul G.(1997): *Organisasjonsendringar- Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget

Røvik, K.A, Almstad I. og Røkenes, A.(1995): *Tidsspille eller forbedring? Innføring av målstyring og rutineforbedring ved sosialkontorene*. Oslo: NIBR- rapport 1995: 7

Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget

Scott, Richard. W (1992): *Organizations: Rational, Natural and Open systems*. (Third edition) Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall

Selznick, Philip (1997): *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug

Sending, Ole Jacob (1999): *Some critical remarks to March and Olsens`s "Logic of Appropriateness"* Notat 53 (1999). Bergen: Universitetet i Bergen, Institutt for Administrasjon og Organisasjonsvitenskap

Simon, Herbert (1965): *Administrative behaviour: a study of decision-making processes in administrative organizations*. New York: Free Press

Strøm, Erik (1996): *Kampen om forsvaret. Forsvarsavhengige kommuner og lokalisering av forsvarets virksomhet*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap, Hovedoppgave

Westersund, Kari (2002): *Forsvaret mellom fag og politikk. En caesestudie av reorganiseringen av strategisk ledelse i Forsvaret*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap, Hovedoppgave

Westvik, Morten (2001): *Ønske-handling-treghet- En studie av reorganiseringsprosessen i Øvre Eiker- prosess og effekter*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap, Hovedoppgave

Wærness, Marit (1990): "Treårsbudgetering som rationalisering" Kap 7 i red Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. *Makten at reformera*, Stockholm: Carlsson bokforlag

Yin, Robert K (1994): *Case study research. Design and Methods. Second edition. Applied Social Research Methods Series*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.

Ørnsrud, Ingvild H. (1999): *Mye Fristilling men lite kontroll. En studie av mål- og resultatstyring gjennom budsjettreformen i staten. Rapport R0001*. Bergen: Los Senteret

Offentlige dokumenter:

Arbeids- og Administrasjonsdepartementet (2002): *Redegjørelse for Stortinget 24.01.02. Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor.* Oslo

Arbeids- og Administrasjonsdepartementet (2004): *Statens bygge- og eiendomspolitikk. Pressemelding 31/2004.* Oslo

EBA 2000, se Forsvarsdepartementet 1999

Econ og HolteProsjekt (2002): Rapport 85/ 02. Modernisering innen Statsbyggs område. Oslo

Forsvarets Logistikkorganisasjon (2001): *Retningslinjer for Horisontal Samhandel i Forsvarets militære organisasjon.* Oslo

Forsvarets Overkommando (2002): *Forsvarets overkommandos retningslinjer for tjenestefeltet eiendommer, bygg og anlegg. Tilleggsdokument nr 4/ 2002.* Oslo

Forsvarsbygg (2003 a): *Årsrapport 2002.* Oslo

Forsvarsbygg (2004): *Tar brukerne av ledelsesbygget med på råd.* Informasjons e-post fra Forsvarsbygg 27.04.04, Oslo

Forsvarsdepartementet (1999): *EBA 2000. A) Hovedutredningen B) Dagens Ordning C) Vedlegg.* Oslo

Forsvarsdepartementet (2003 a): *Forsvarsdepartementet. Integrert fra 1. august 2003* Oslo

Forsvarsdepartementet (2003 b)): *Iverksettelsesbrev til Forsvarsbygg for gjennomføringsåret 2004*, 19 desember 2003. Oslo

Forsvarsdepartementet (2004): *Iverksettelsesbrev til Forsvarsbygg for 2004, presiseringer, endringer og tillegg nr 1*. Oslo

NOU 1989: 5: *En bedre organisert stat*. Forbruker og Administrasjonsdepartementet

NOU 2000: 20: *Et nytt Forsvar, innstilling fra Forsvarspolitisk utvalg oppnevnt av regjeringen 16 juli 1999*.

St. mld nr 22 (1997-1998): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*

St. innstilling nr 343 (2000-2001): *Innstilling fra forsvarskomiteen om omlegging av Forsvarets Eiendomsforvaltning*

St. innstilling nr 232 (2001-2002): *Innstilling fra forsvarskomiteen om Gjennomføringsproposisjonen- utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret for perioden 2002-2005*

St. innstilling nr 276 (2003-2004): *Forslag fra Stortingsrepresentantene Sylvia Brustad, Marit Nybakk og Anne Helen Rui om omgjøring av salget av Østre Bolærne, slik at eiendommen fortsatt blir i offentlig eie*. Dokument nr 8: 82 (2003-2004)

St.meld.nr 17 (2002-2003): *Om statlige tilsyn*

St.prp. nr 45 (2000- 2001): *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2000- 2005*.

St. prp. nr 77 (2000-2001): *Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning*.

St. prp. nr 55 (2001-2002): *Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*

St. prp. nr 1 Tillegg nr 6 (2002-2003): Det Kongelige Forsvarsdepartement

St.prp. nr 42 (2003-2004): *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*

Tildelingsbrev for Statsbudsjettet 2003- Forsvarsbygg: Det Kongelige Forsvarsdepartement

Avisartikler / internettsider:

Aftenposten (2001): "Det norske forsvaret kan forsvinne" 7. juli

URL: <http://tux1.aftenposten.no/nyheter/iriks/d220722.htm>

Aftenposten (2002): "Skadeskutt forsvar" 5. februar

URL: http://www.aftenposten.no/kul_und/article270086.ece

Aftenposten (2004): "Forsvaret skviser ut Heimevernet med høy leie" 17. februar

URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/okonomi/article732881.ece>,

Aftenposten (2004): Forsvarets regnskap til "Observasjon" 5.mars

URL: <http://atekst.mediearkivet.no/atekst/>

Det norske Arbeiderparti (2004) "En seier for allemannsretten" 16. juni

URL: <http://www.dna.no/index.gan?id=24456&subid=0>

Forsvarsbygg (2003 b)) "Om Forsvarsbygg"

URL: <http://www.forsvarsbygg.no/omforsvarsbygg.html>,

Forsvarsbygg (2003 c): ”Organisasjonskart” 25. november

URL: <http://www.forsvarsbygg.no/orgkart.html>

Forsvarsnett (2003) ”Frisvold legger kortene på bordet” 20.mars

URL: <http://www.mil.no/fst/mfu/start/article.jhtml?articleID=41474>

Holteprosjekt (2004) ”Historie og utvikling” 1.mars

URL:<http://www.holteprosjekt.no/content/default.asp?Action=WorkSpace&nTopDomain=2&nDomain=13&nNews=29>

Statsbygg (2004) ”Om statsbygg” 1. februar URL: <http://www.statsbygg.no/omstatsbygg/>

Statsskog (2004) ”Langsiktig forvaltning og effektiv drift i over 100 år” 1. februar URL:
<http://www.statsskog.no/omstatsskog/>

Vedlegg 2

Liste over informantene

- Atle Eliassen, Administrasjonssjef Skifte Eiendom, intervjuet 25-03-2004
- Elif Holthe, utredningsleder for EBA 2000, intervjuet 15-04-2004
- Jan Kristian Jensen, Hovedtillitsvalgt, Forsvarets Sivile Tjenestemenns Landsforbund (FSTL) tilknyttet Yrkesorganisasjonenes Landsforbund (YS), intervjuet 17-03-2004
- Tormod Johanessen, Oberstløytnant, Forsvarsdepartementet, intervjuet 19-04-2004
- Christian Paus, Stabsoffiser EBA og produksjonsplan, major, Forsvarsstaben, Hæren, intervjuet 19-04-2004
- Helge Rohn, administrerende direktør i Forsvarsbygg (første del av intervjuet ordinært på hans kontor, andre del på telefon), intervjuet 16-04-2004 og 21-04-2004
- Fred A. Sørum, Orlogskaptein, Forsvarsstaben, Sjøforsvaret, intervjuet 29-04-2004
- Øystein Åsmul, Hovedtillitsvalgt, Akademikerne og Distriktssjef for divisjon Rådgivning i Trondheim, intervjuet 29-03-2004

I tillegg har jeg hatt kontakt med Ørjan Karlsson, Harald Høiback og Pål Sigurd Hilde, de har på ulike tidspunkter vært kontaktpersoner for studenter som skriver oppgave innenfor departementets oppgave. Tidlig i prosessen var jeg også i kontakt med Nils Christian Skarland, Forsvarsdepartementet, som gav en grundig innføring i bl. Annet EBA 2000 utredningen og en oversikt over fagområdet.