

Reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret

- en prosessanalyse av etableringen og
utviklingen av Forsvarets logistikkorganisasjon



Hanne Hanson

November 2006

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Forord

Offentlig politikk og administrasjon, og organisasjonsteori spesielt, har utgjort en betydelig del av mine studier i statsvitenskap, og var derfor et naturlig valg av redskap til min masteroppgave. Interessen for emnet springer i stor grad ut fra at organisasjonsteori kombinerer elementer fra blant annet statsvitenskap, sosiologi og psykologi, noe som sammen gir en meget spennende og bred forståelse av organisasjoner. Valget av empiri var imidlertid ikke like selvsagt, men jeg hadde et ønske om å skrive en oppgave som andre kunne dra nytte av, og valget falt derfor på å skrive et prosjekt gjennom Vitenskapsbutikken. Vitenskapsbutikken satt meg dermed i kontakt med Forsvarsdepartementet, og på denne måten ble øynene mine åpnet for et spennende tema i kraft av reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret.

Jeg vil først og fremst takke min veileder, Professor Tom Christensen, for konstruktive innspill og kommentarer til oppgaven. Veiledningsmøtene (vår og høst 2006) har sammen med den øvrige undervisningen Christensen har gitt meg bidratt til å øke min forståelse og kunnskap for offentlig forvaltning og organisering. Videre vil jeg takke Forsvarsdepartementet for både faglig og økonomisk støtte. Spesielt fortjener Bjørn Gunnar Ganger honnør for å ha hjulpet meg å finne frem til både dokumenter og informanter, i tillegg til å ha kommentert utkast til oppgaven. Jeg vil også takke alle informantene som har stilt opp til intervju. Jeg er meget positivt overrasket over den velviljen alle i Forsvarsdepartementet og Forsvaret som sådan har vist meg. Stine Abrahamsen, Mona Christensen Brygard og Therese Håkonsen Karlseng fortjener også en stor takk for gode diskusjoner og kommentarer til oppgaven underveis i prosessen. Til slutt fortjener min mann Torbjørn all ære for stor tålmodighet, samt grundig korrekturlesning.

Hanne Hanson

November 2006

Antall ord: 33267

Innholdsfortegnelse

Forord.....	iii
Innholdsfortegnelse	iv
Figurer og tabeller	vi
Forkortelser brukt i oppgaven	vii

KAPITTEL 1

Innledning: Tema, problemstilling, teori og metode 1

1.1	Kort om reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret.....	1
1.2	Problemstilling	3
1.3	Avgrensing	5
1.4	Faglig relevans – hvorfor Forsvaret?	6
1.5	Teoretisk - og metodisk utgangspunkt	7
1.6	Oppgavens videre disposisjon.....	8

KAPITTEL 2

Teoretisk rammeverk og metodiske valg..... 9

2.1	Introduksjon	9
2.2	Aktivisering og definering	10
2.3	Et instrumentelt perspektiv.....	12
2.3.1	Hovedtrekk: Organisasjoner som verktøy	12
2.3.2	Sentrale begreper: ”Formell normativ struktur” og ”faktisk atferd”	12
2.3.3	Hierarkisk variant av et instrumentelt perspektiv	15
2.3.4	Forhandlingsvariant av et instrumentelt perspektiv	16
2.4	Institusjonelle perspektiver	17
2.4.1	Introduksjon	17
2.4.2	Kulturperspektivet.....	18
2.4.3	Myteperspektivet.....	21
2.5	Metodiske valg og betraktninger.....	24
2.5.1	Introduksjon	24
2.5.2	Datainnsamlingsmetoder, troverdighet og bekreftbarhet.....	25

KAPITTEL 3

Reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret..... 29

3.1	Kapittelets fokus.....	29
3.2	Et historisk tilbakeblikk på materiellforvaltningen i Forsvaret.....	29
3.3	Materiellforvaltningen i Forsvaret før reorganiseringen.....	31
3.4	Utredningsfasen.....	34
3.4.1	Introduksjon	34
3.4.2	Aktiviseringsaspektet	34
3.4.3	Defineringsaspektet.....	36
3.5	Høringsfasen.....	48
3.5.1	Introduksjon	48

3.5.2	Aktiveringsaspektet	48
3.5.3	Defineringsaspektet	48
3.6	Vedtaksfasen	51
3.6.1	Introduksjon.....	51
3.6.2	Aktiveringsaspektet	51
3.6.3	Defineringsaspektet	52
3.7	Den videre utviklingen av Forsvarets logistikkorganisasjon	59
3.7.1	Introduksjon.....	59
3.7.2	Aktiveringsaspektet	60
3.7.3	Defineringsaspektet	60

KAPITTEL 4

Analyse av beslutningsprosessen(e)..... 64

4.1	Introduksjon til kapitlet	64
4.2	Hierarkisk variant av et instrumentelt perspektiv.....	65
4.2.1	Utredningsfasen.....	65
4.2.2	Høringsfasen og vedtaksfasen	69
4.2.3	Den videre utviklingen av Forsvarets logistikkorganisasjon	72
4.3	Forhandlingsvariant av et instrumentelt perspektiv	75
4.3.1	Utredningsfasen.....	75
4.3.2	Høringsfasen og vedtaksfasen	76
4.3.3	Den videre utviklingen av Forsvarets logistikkorganisasjon	78
4.4	Kulturperspektivet	79
4.4.1	Utredningsfasen.....	79
4.4.2	Høringsfasen og vedtaksfasen	81
4.4.3	Den videre utviklingen av Forsvarets logistikkorganisasjon	83
4.5	Myteperspektivet	84
4.5.1	Utredningsfasen.....	84
4.5.2	Høringsfasen og vedtaksfasen	87
4.5.3	Den videre utviklingen av Forsvarets logistikkorganisasjon	88
4.6	Sammenkjedete mekanismer - perspektivene sett i sammenheng.....	89

KAPITTEL 5

Avslutning: Oppsummering, konklusjon og veien videre..... 91

5.1	Oppgavens tema, formål og teori	91
5.2	Hovedfunn - oppsummering av analysen.....	92
5.2.1	Utredningsfasen.....	92
5.2.2	Høringsfasen og vedtaksfasen	93
5.2.3	Den videre omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon.....	95
5.3	Konklusjon - tilbake til problemstillingen.....	95
5.4	Forsvarets logistikkorganisasjon - veien videre	97

Litteraturliste	99
Informanter.....	103
Vedlegg 1: Forsvarsministere og forsvarssjefer i perioden.....	104
Vedlegg 2: Veien fra FLO 2001 til FLO 2005	105
Vedlegg 3: Eksempel på intervjuguide	106

Figurer og tabeller

Figur 3.1 Organisasjonskart for virksomheter tilknyttet FD før reorganiseringen.....	32
Figur 3.2 Hovedalternativer vurdert av STYFOR	41
Figur 3.3 FLOs plassering i Forsvarets organisasjon	55
Figur 3.4 Divisjonsstrukturen i FLO.....	57
Figur 3.5 FLOs organisasjonsstruktur etter AGO-prosessen.....	62
Tabell 2.1 Sammenhengen mellom definerings- og aktiviseringsaspektet	11
Tabell 3.1 Problemene de ulike hovedalternativene adresserte	46

Forkortelser brukt i oppgaven

AF	Akademikernes Fellesorganisasjon
AGO	Arbeidsgruppe Omstilling
Avd.	Avdeling
FBOT	Forsvarets boligjeneste
FBT	Forsvarets bygningstjeneste
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FMO	Forsvarets militære organisasjon
FMT	Forsvarets Materieltjeneste
FO	Forsvarets overkommando
FO/SAN	Forsvarets overkommando/sanitetsstaben
FSTL	Forsvarets Sivile Tjenestemenns Landsforbund
FTD	Forsvarets tele- og datatjeneste
HA	Hovedalternativ
HFK	Hærens forsyningskommando
IKT	Informasjons og kommunikasjonsteknologi
Innst. S.	Innstilling Storting
IUO	Investerings- og utviklingsorganisasjon
LFK	Luftforsvarets forsyningskommando
NOU	Norges offentlige utredninger
NPM	New Public Management
SFK	Sjøforsvarets forsyningskommando
SK	Statens kantiner
St.meld.	Stortingsmelding
St.prp.	Stortingsproposisjon
YS	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Åv.	Årsverk

KAPITTEL 1

Innledning: Tema, problemstilling, teori og metode

1.1 Kort om reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret

I St.prp. nr. 45 (2000-2001: 9) ble det forfektet at Forsvaret var i en dyp og vedvarende krise. Det ble pekt på to grunnleggende ubalanser som preget situasjonen: 1) Forsvarets størrelse stod ikke i forhold til de ressurser som ble tilført, og 2) Forsvarets organisering var ikke egnet til å løse fremtidens oppgaver. Det ble videre hevdet at kombinasjonen av disse ubalansene førte til at Forsvaret ikke fungerte etter hensikten. Regjeringen mente derfor at Forsvaret måtte legges om, og foreslo at Forsvarets organisasjon og struktur gjennomgikk omfattende kutt for å skape et troverdig Forsvar som kunne løse dagens og fremtidens oppgaver (ibid.: 11-12).

Denne studien omhandler prosessen i forkant av reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret og etableringen av Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) 1. januar 2002, og følger den videre organisasjonsutviklingen i FLO frem til 1. september 2005. Reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret var et ledd i effektiviseringen av Forsvaret som helhet. Før reorganiseringen var ansvaret for materiellforvaltningen i Forsvaret delt mellom flere separate enheter. Disse enhetene var Hærens -, Luftforsvarets - og Sjøforsvarets forsyningskommando, Forsvarets tele- og datatjeneste, materielldelen av Forsvarets overkommando/Sanitetsstaben, deler av de regionale forsyningskommandoene og Forsvarets øvrige verksteder og lagre. I november 2000 vedtok Stortinget å samle disse i én organisasjon; FLO (Innst. S. nr. 25 (2000-2001)). Dette ble gjort på bakgrunn av en utredning satt i gang av Forsvarsdepartementet i februar 1997; "Materiellforvaltningen i Forsvaret. Framtidig virksomhet, styring og organisering" (NOU 1999: 8).

Hensikten med reorganiseringen var å effektivisere prosesser og arbeid med å anskaffe og vedlikeholde materiell, og et hovedmål var å gjøre styringen av freds- virksomheten mer effektiv og oversiktlig. Etableringen av FLO skulle gjøre Forsvarets logistikkfunksjoner mer fleksible, omstillingsdyktige og økonomiske enn tidlig-

ere. Opprettelsen var derfor et virkemiddel for å søke å oppnå økt produktivitet og redusere driftsutgiftene for materiellforvaltningen i Forsvaret (St.prp. nr.55 (1999-2000): 7-8).

”Forsvarets forsyningsvirksomhet, som i dag er oppsplittet mellom våpengrenene og spredt over hele landet, sluker 60 prosent av de totale forsvarsbevilgningene og sysselsetter 7.000 personer. Logistikk i forsvarssammenheng er alt fra store våpensystemer til lange underbukser. - Dette er et ledd i slankingen og reorganiseringen av Forsvaret, en prosess som er høyst påkrevd. Og med slike store tall, både i penger og ansatte, er det klart rom for effektivisering og forenkling, sier forsvarsminister Bjørn Tore Godal.”(Norsk Telegram Byrå AS, 5. mai 2000)

Etableringen av FLO ble gjennomført i tre faser i tidsrommet 2002 til 2004. Fase 1 omfattet tre hovedtiltak: 1) tilsetting av Sjef FLO, 2) etablering av en stab, og 3) gjennomføring av forslag til vertikal og horisontal integrasjon. Forslag til vertikal integrasjon innebar at det i FLO skulle være sterk styring og ansvar fra topp til bunn, mens horisontal integrasjon gikk ut på at en rekke fellesorganisasjoner som skulle sikre stordriftsfordeler ble opprettet (St.prp. nr. 55 (1999-2000)). Fase 2 omfattet etablering av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO) (St.prp. nr.55 (2001-2002)), mens fase 3 tok sikte på å etablere en mer prosessbasert internstruktur (St.prp. nr.12 (2003-2004)). Dette innebar at fra å være en organisasjon med basis i de ulike forsvarsgrenene skulle FLO utvikles til å bli en prosessbasert organisasjon med fire divisjoner. De fire divisjonene var driftsdivisjonen, materielldivisjonen, tungt vedlikeholdsdivisjonen og IKT-divisjonen. Imidlertid viste det seg at denne strukturen ikke fullt ut fungerte og de fire divisjonene ble i 2005 delvis splittet opp i en prosess som fikk navnet Arbeidsgruppe Omstilling (AGO). Denne prosessen innebar en omorganisering til en avdelingsstruktur, i tillegg til at et hierarkisk ledelsesnivå i kraft av divisjonsledelsen ble fjernet.

1.2 Problemstilling

Studien vil ta utgangspunkt i ulike organisasjonsteoretiske perspektiver, og på bakgrunn av disse søke å belyse beslutningsprosessen bak reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret. Problemstillingen er derfor som følger:

- a) *Hva kjennetegner reorganiseringsforløpet med hensyn til organisering av aktører og deres innflytelse, og definering av premisser, problemer, og løsninger, samt forholdet mellom disse? og*
- b) *Hvordan kan dette forklares ut fra de perspektivene som i denne studien blir benyttet?*

Formålet med studien er derfor å karakterisere prosessens aktiviserings- og defineringsaspekt, samt å analysere dette med utgangspunkt i ulike organisasjonsteoretiske perspektiver. Aktiviseringsaspektet knytter seg til hvem som har hatt rett og/eller plikt til å delta i prosessen, og hvem som faktisk har blitt aktivisert, mens defineringsaspektet knytter seg til hvordan premisser, problemer og løsninger har blitt definert. Jeg vil i stor grad vurdere defineringsaspektet ut fra organisasjonstenkningen i prosessen. Organisasjonstenkning er sentrale aktørers oppfatninger av premisser, problemer og løsninger, og koblingen mellom disse i forbindelse med endring av organisasjonsstruktur (Christensen 1994: 19). Sentralt i studien står også ulike aktørers innflytelse på defineringsaspektet, samt betydningen av kobling mellom aktivisering og definering. Jeg vil komme tilbake til disse begrepene og koblingen mellom dem i oppgavens kapittel 2.

For å forklare og analysere aktiviserings- og defineringsaspektet ved reorganiseringsforløpet vil jeg ta utgangspunkt i en antakelse om at det er de politiske og administrative lederne som kontrollerer endringsprosesser og at de har et relativt bevisst forhold til hvilke strukturelle virkemidler de skal velge. Dette innebærer at lederne har kontroll over prosessen aktiviserings- og defineringsaspekt. Jeg tar altså utgangspunkt i en hierarkisk variant av et instrumentelt perspektiv. Dette gjør jeg fordi jeg på bakgrunn av Forsvarsdepartementets og Forsvarets sterke hierarkiske oppbygning, samt disse virksomhetenes klare formelle struktur, forventer at denne

varianten av det instrumentelle perspektivet vil forklare hoveddelen av de empiriske funnene.

Imidlertid tror jeg ikke et slikt teoretisk utgangspunkt kan forklare prosessen alene, og jeg vil derfor supplere med andre teoretiske perspektiver. Hovedtanken er at ”hierarkisk styring kan fremmes gjennom en rekke ulike, potensielle virkemidler, men at de samme virkemidlene kan representere innhold som gir ulike potensielle bindinger og begrensninger på mulighetene til hierarkisk styring av reorganisering” (ibid.: 20). Jeg vil derfor også inkludere tre slike sett av mulige bindinger og begrensninger i mitt teoretiske rammeverk:

- For det første vil jeg vurdere hvilken betydning *forhandlingstrekk* hadde ved reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret. Var reorganiseringsprosessen preget av forhandlinger? Hvis dette var tilfellet, ble forhandlingstrekkene brukt av lederskapet for å styrke den hierarkiske styringen og kontrollen med prosessen? Eller var det slik at forhandlingstrekk undergravde eller begrenset mulighetene for hierarkisk styring og kontroll?
- For det andre vil jeg analysere betydningen av *institusjonelle normer og verdier* ved reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret. I hvilken grad og hvordan hadde institusjonelle normer og verdier betydning for reorganiseringsprosessen? Brukte lederskapet normer og verdier, utviklet gradvis over tid, for å styrke sin hierarkiske styring og kontroll med prosessen? Eller var det slik at institusjonelle normer og verdier bandt opp mulighetene for hierarkisk styring og kontroll?
- For det tredje vil jeg vurdere hvilken betydning institusjonelle omgivelser og myter hadde ved reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret. Var reorganiseringsprosessen preget av institusjonelle omgivelser og myter? Spilte lederskapet systematisk på myter om for eksempel virkemidler og organisasjonsformer for å styrke sin hierarkiske styring og kontroll? Eller var det slik at institusjonelle omgivelser og myter fungerte som rammebetingelser som

undergravde eller begrenset mulighetene for hierarkisk styring og kontroll over prosessen?

- Til sist vil jeg vurdere hvorvidt disse mulighetene og begrensningene virket sammen ved reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret. Var det slik at lederskapet brukte forhandlinger, institusjonelle normer og verdier, og myter for å styrke sin hierarkiske styring og kontroll over prosessen? Eller ble mulighetene for hierarkisk styring og kontroll begrenset eller undergravd av disse samvirkningene?

1.3 Avgrensning

Jeg vil i hovedsak ta for meg prosessen fra opprettelsen av utvalget STYFOR i 1997 som leverte utredningen ”Materiellforvaltningen i Forsvaret” (NOU 1999: 8), og følge etableringen av FLO og utviklingen av organisasjonen frem til og med 1. september 2005. Imidlertid vil jeg som et historisk tilbakeblikk rette fokus mot organiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret fra 1960-tallet. Dette tilbakeblikket vil fungere både som en historisk kontekst, samtidig som det også vil bli gjenstand for studiens analyser og fortolkninger. Dette spesielt for å vurdere graden av stivhengighet i organisasjonstenkningen.

Videre vil jeg ta utgangspunkt i generelle endringer i organisasjonsstruktur, og særskilte enheter vil således ikke berøres spesielt. Det vil derfor være sider ved reorganiseringen som ikke blir inkludert i denne studien. Effekter vil også i liten grad bli behandlet, og bare i tilknytning til teoretisk forventede effekter for å kunne vurdere rasjonaliteten i prosessens defineringsaspekt. Dette er nødvendig for å vurdere sammenhengen i sentrale aktørers, og da spesielt hierarkisk ledelses, organisasjonstenkning. Effekter som knytter seg til andre forhold, som til eksempel konsekvenser for arbeidstakere, lokalmiljø etc., vil følgelig ikke bli vurdert i denne studien.

1.4 Faglig relevans – hvorfor Forsvaret?

Offentlige organisasjoner er multifunksjonelle i den forstand at de skal ivareta delvis motstridende hensyn som politisk styring, kontroll, representasjon og deltakelse fra berørte parter, forutsigbarhet, nøytralitet, tjenestekvalitet, faglig uavhengighet, politisk lojalitet og kostnadseffektivitet (Christensen m. fl. 2004: 17). Dette innebærer at mange hensyn må avveies mot hverandre. Denne studien er derfor svært relevant fordi den gir økt kunnskap om hvordan slike avveininger blir gjort; altså om hvordan offentlige beslutninger tas i praksis. Med denne studien ønsker jeg derfor å gi et bidrag til forståelsen av offentlige beslutningsprosesser.

Det er flere grunner til at reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret er et interessant case å studere. For det første er det en av de største reformene i offentlig forvaltning i vår tid, både i forhold til antall kroner og øre, men også i forhold til antall ansatte som ble berørt. For det andre innebærer den en sammenlutning av flere organisasjonsenheter, noe som bryter med ideer som i stor grad har vært toneangivende i norsk forvaltning de siste 20 årene, i kraft av "New Public Management" (NPM). NPM vektlegger en spesialisert organisasjonsstruktur der hver organisasjon har bestemte og avgrensede oppgaver. Reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret bryter med dette fordi målsetningen i denne reformen var å oppnå økt helhetlig tenkning ved å slå sammen flere organisasjonsenheter. På samme tid vektlegges en spesialisert organisasjonsstruktur ved at spesialiseringsprinsippet ble endret til prosess. I tillegg ble det i reformen fokusert på andre kjennetegn ved NPM som økonomisk effektivitet og mål- og resultatstyring, slik at reformen kan sies å både bryte med og være i tråd med NPM. Videre vil jeg også peke på at denne studien er av offentlig interesse fordi Forsvaret er en organisasjon som i media har vært preget av "skandaler" spesielt i forhold til økonomi de siste årene. Det er derfor svært allmenntilgjengelig å analysere prosessen bak et av virkemidlene som har blitt lansert og gjennomført for å effektivisere og spare ressurser.

1.5 Teoretisk - og metodisk utgangspunkt

I organisasjonsteorien kan en blant annet skille mellom instrumentelle - og institusjonelle perspektiver på organisasjoner. Et hovedskille mellom de instrumentelle og de institusjonelle tilnærmingene er at de instrumentelle ser på organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne, mens institusjonelle perspektiver åpner derimot for at organisasjoner har egne institusjonelle regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferd (Christensen 2004 m. fl.: 13). I et instrumentelt perspektiv blir reorganisering derfor sett på som et resultat av bevisste og målrettede valg mellom alternative organisasjonsformer der strukturer og prosesser utformes og endres for å få organisasjonen til å fungere mer målrettet og effektivt. Rasjonaliteten er videre nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen, som legger begrensninger på aktørens handlingsvalg. En fellesnevner hos de institusjonelle perspektivene er derimot at organisasjoner blir sett på som institusjoner, som har en egenverdi utover det instrumentelle, slik at reorganisering ikke behøver å være en rasjonell prosess slik det blir fremstilt i et instrumentelt perspektiv. Dette fordi institusjonelle regler, verdier og normer har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferd, slik at aktørene ikke på en enkel og uproblematisk måte kan tilpasse seg skiftende styringssignaler fra lederne (ibid.).

I denne studien skal jeg benytte to varianter av et instrumentelt perspektiv, henholdsvis den hierarkiske varianten og forhandlingsvarianten, og to institusjonelle perspektiver i kraft av kulturperspektivet og myteperspektivet. Jeg vil, som nevnt, ta utgangspunkt i en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet og supplere med de andre teoretiske forståelsene. De ulike perspektivene vil benyttes komplementært, og betraktes dermed som utfyllende heller enn konkurrerende. En utfyllende strategi har som siktemål å først og fremst forstå og forklare mest mulig av det som skjer, i stedet for å velge mellom de teoriene som blir benyttet. De enkelte teoriene vil fange opp ulike observasjoner, og til sammen kan de derfor gi en klart bedre forståelse enn det som hver og en av dem kan gjøre alene (Roness 1997: 100-102).

Andersen (1997: 34) fremholder at det er en forholdsvis utbredt oppfatning at casestudier egner seg til å svare på spørsmål som angår hvordan noe skjer og opplevs, og peker på at prosesser og endringer over tid står sentralt innenfor casestudier.

Formålet med dette prosjektet er som nevnt å analysere reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret med utgangspunkt i ulike organisasjonsteoretiske perspektiver. Jeg ser det derfor hensiktsmessig å betrakte studien som en casestudie, og det er selve reorganiseringsprosessen som betraktes som case. Det skilles mellom ulike hovedtyper av casestudier: a-teoretiske, teoretisk fortolkende, dannelselse av nye begreper, hypotese generering og hypotesetesting (ibid.: 35). Da mitt siktemål med denne studien er å forklare mest mulig av prosessen betrakter jeg studien som et teoretisk fortolkende case. Dette fordi jeg benytter meg av et teoretisk utgangspunkt med en utfyllende strategi for å belyse caset. Jeg bruker derfor de teoretiske tilnærmingene med det formål å forklare caset best mulig. I denne studien vil jeg benytte dokumentanalyse og intervju som datainnsamlingsmetoder. Dette vil gjøres videre rede for og drøftes i kapittel 2.

1.6 Oppgavens videre disposisjon

I dette kapittelet har jeg kort gått gjennom studiens tema, problemstilling, teori og metode. I den videre oppgaven vil jeg starte med et teori- og metodekapittel der jeg redegjør for det teoretiske rammeverket og mine forventninger til empirien på bakgrunn av dette. Avslutningsvis i kapittelet vil jeg fremlegge og drøfte metodiske valg og betraktninger knyttet til innsamlingen av data. I kapittel tre vil jeg presentere de empiriske funnene. Kapittelet vil i hovedsak bli strukturert ut fra aktiviserings- og defineringsaspektet og det vil bli lagt vekt på endringer i organisasjonsstruktur. I oppgavens analysekapittel, kapittel fire, vil jeg samle oppgaven gjennom en analyse av empiri i forhold til teori. Fokus her er av problemstillingen å drøfte prosessens aktiviserings- og defineringsaspekt i forhold til det teoretiske rammeverket og analysere hvorvidt funn fra alternativ teorier har fremmet eller hemmet mulighetene for hierarkisk styring og kontroll av prosessen. Jeg avslutter oppgaven med kapittel fem der jeg oppsummerer oppgaven og analysens hovedfunn, samt konkluderer i forhold til problemstilling. Til slutt drøfter jeg kort mulige implikasjoner for Forsvarets logistikkorganisasjon i fremtiden.

KAPITTEL 2

Teoretisk rammeverk og metodiske valg

2.1 Introduksjon

Jeg har valgt ulike organisasjonsteoretiske perspektiver som teoretisk tilnærming til å forstå prosessen bak reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret. En organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor forutsetter at man ikke kan forstå innholdet i den offentlige politikken og offentlige beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte. De viktigste deltakerne i utforming av den offentlige politikken handler på vegne av offentlige organisasjoner. En grunnleggende antakelse er derfor at disse deltakernes organisasjonstilhørighet og den organisasjonssammenhengen de handler innenfor vil påvirke deres tenke- og handlemåte, og dermed også innholdet i den offentlige politikken (Christensen m. fl. 2004: 11).

I denne prosesstudien benytter jeg meg av to varianter av et instrumentelt perspektiv; henholdsvis en hierarkisk- og en forhandlingsvariant, samt to institusjonelle perspektiver; henholdsvis et kultur- og et myteperspektiv. Imidlertid vil jeg, som nevnt, ta utgangspunkt i og legge mest vekt på den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet. Fordi studiens fokus av problemstillingen er på aktiviserings- og defineringsaspektet starter jeg kapitlet med å forklare disse begrepene. Videre vil jeg redegjøre for det teoretiske rammeverket, og utlede forventninger til hvordan prosessen har forløpt med utgangspunkt i de ulike teoretiske perspektivene. Forventningene vil knytte seg til aktiviserings- og defineringsaspektet i de organisasjonsheter som blir studert. Jeg avslutter kapitlet med en redegjørelse og drøftning av metodiske valg og betraktninger knyttet til studiens datainnsamling.

2.2 Aktivisering og definering

Aktivisering og definering er generelle teoretiske begreper som ikke nødvendigvis faller inn under en bestemt teori. Imidlertid er det slik at de teoretiske perspektivene skiller seg fra hverandre med henhold til forventinger knyttet til disse begrepene. Med utgangspunkt i dette er det fruktbart å benytte disse begrepene for å forklare prosessen bak reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret.

Med aktiviseringsaspektet menes, som nevnt, hvem som har hatt rett og/eller plikt til å delta i prosessen, og hvem som faktisk har blitt aktivisert. Hvorvidt en aktør har formelle deltakelsesrettigheter er bestemt av den formelle strukturen. En kan imidlertid tenke seg at aktører som har deltakelsesrettigheter ikke deltar, mens deltakere uten slik plikt aktiviseres (Cohen, March og Olsen 1976: 27). Det er derfor viktig, som jeg kommer tilbake til under det instrumentelle perspektivet, å skille mellom formelle deltakelsesrettigheter og faktisk deltakelse fordi deltakelsesstrukturen setter rammene for den faktiske deltakelsen; aktiviseringsaspektet. Som en ser av problemstillingen er et av denne studiens hovedmål å avdekke hvem som faktisk deltok i arbeidet med reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret. Graden av klarhet i deltakerstrukturen og hvordan aktiviseringen av aktørene har foregått er derfor sentrale faktorer.

Defineringsaspektet fokuserer, som nevnt, på defineringen av premisser, problemer og løsninger. Hvorvidt ulike problemer og løsninger får tilgang til beslutningsprosessen kan betegnes som aksessstrukturen (ibid.: 29), og den formelle strukturen legger videre føringer på denne. I likhet med i aktiviseringsaspektet er det imidlertid viktig å skille mellom formelle aksessrettigheter og faktisk aksess. Jeg vil derfor i stor grad vurdere defineringsaspektet ut fra organisasjonstenkningen i prosessen. Organisasjonstenkning er sentrale aktørers oppfatninger av premisser, problemer og løsninger, og koblingen mellom disse i forbindelse med endring av organisasjonsstruktur (Christensen 1994: 19). I reorganiseringsprosesser dreier dette seg derfor om målene man hadde for reorganiseringen, hvilke problemer ny struktur skulle løse, koblingen mellom mål og midler, alternative løsninger, innsikter i mulige effekter, og så videre.

Forholdet mellom aktiviserings- og defineringsaspektet er av viktig betydning for hvorvidt ledere får gjennomslag for endring. Det er ikke slik at en hierarkisk

ledelse uten videre kan "banke" gjennom hva som helst. En kan tenke seg at en hierarkisk ledelse med formelle deltakelsesrettigheter vanskelig får gjennomført endringer hvis det ikke er klarhet i organisasjonstenkingen, fordi dette kan svekke lederens legitimitet (ibid.: 24), og gi et større motstandsgrunnlag. Defineringsaspektet har derfor betydning for aktivisering, innflytelsesforhold og det endelige resultat av en viktig beslutningsprosess. På den andre siden kan en aktør være i besittelse av god innsikt, og dermed en klar organisasjonstenkning, uten å ha kontroll over prosessen eller deltakelsesrettigheter til den (Egeberg 1984: 23). Forholdet mellom aktiviseringsaspektet og defineringsaspektet, samt ledes muligheter for gjennomslag kan derfor oppsummeres som vist i tabell 2.1.

Tabell 2.1 Sammenhengen mellom definerings- og aktiviseringsaspektet

		Aktiviseringsaspektet	
		Kontroll	Ikke kontroll
Definerings- aspektet	Klart	Idealet	Manglende implementering
	Uklart	Lite endring	Kaos

Øverst til venstre har man idealet sett ut fra et instrumentelt perspektiv. Dette illustrerer en situasjon der den hierarkiske ledelsen har full kontroll med aktivisering av deltakere, samtidig som deres organisasjonstenkning er klar, og kan benevnes som en tett koblet prosess. Nederst til høyre illustreres den rake motsetning; en prosess med ukontrollert (åpen) deltakerstruktur, samt en uklar organisasjonstenkning. Dette benevnes som en løst koblet prosess (Cohen, March og Olsen 1976: 26). Ruten øverst til høyre illustrerer også en løst koblet prosess i og med at aktiviseringsaspektet er uklart. Tenkningen er imidlertid klar og rasjonell. Dette gir muligheter for å vinne legitimitet i omgivelsene, men implementeringen blir vanskeligere fordi det fort kan

oppstå en forhandlingsprosess. Nederst til venstre finner vi en situasjon der kontrollen med henhold til aktiviseringsaspektet er sterk, mens organisasjonstenkningen er uklar. I en slik situasjon kan det, som nevnt, være vanskelig å få gjennomført endringer på bakgrunn av manglende legitimitet i omgivelsene.

2.3 Et instrumentelt perspektiv

2.3.1 Hovedtrekk: Organisasjoner som verktøy

I et instrumentelt organisasjonsperspektiv er en mål-/middeltankegang særlig fremtredende, og organisasjoner blir sett på som verktøy rettet mot å nå gitte mål. Endringer forfektes således å være et resultat av organiserte og planlagte prosesser (Egeberg 1989a: 15). Reorganisering blir derfor sett som et resultat av bevisste og målrettede valg mellom alternative organisasjonsformer der strukturer og prosesser utformes og endres for å få organisasjonen til å fungere mer målrettet og effektivt.

Det instrumentelle perspektivet tar imidlertid utgangspunkt i at mennesket er begrenset rasjonelt. Det vil si at mennesket har en begrenset kognitiv kapasitet som bare muliggjør å overskue et begrenset antall alternativer og deres mulige konsekvenser. Fordi det er individer som handler på vegne av formelle organisasjoner, innebærer dette at det foregår en betydelig utvelgelse når det gjelder organisasjoners problemopptatthet, løsningsforslag og konsekvensfokusering. Simon (1997: 118-119) hevder derfor at organisasjoner handler tilfredsstillende rasjonelt heller enn fullstendig rasjonelt. Det vil si at på grunn av begrenset kognitiv kapasitet velger organisasjonen et alternativ som gir god nok -, heller enn absolutt måloppnåelse.

2.3.2 Sentrale begreper: ”Formell normativ struktur” og ”faktisk atferd”

Egeberg (1984: 20) forfekter at det særlig er to begreper som er sentrale i det instrumentelle perspektivet; formell normativ struktur og faktisk atferd. Med *formell normativ struktur* menes de formelle forventninger som knytter seg til rolleinnhaverne i en organisasjon. Det er normer for hvem som har rett og/eller plikt til å delta, hva slags problemer organisasjonen bør eller må ta stilling til, hvilke typer løsninger som er akseptable, og for hvordan man bør eller må løse problemer.

Forventningene er upersonlige og eksisterer derfor uavhengig av de personer som til enhver tid innehar stillinger eller verv i organisasjonen (ibid.: 20-21). De formelle normene i en organisasjon kan komme til uttrykk gjennom for eksempel organisasjonskart, stillingsinstrukser, formelle regler og lover. Den formelle normative strukturen kanalisere organisasjonsatferden i ønsket retning ved å hjelpe individuelle aktører til å velge visse beslutningspremisser og å modifisere deres kognitive begrensninger. En organisasjons formelle struktur spiller derfor en sentral rolle ved å kanalisere utvelgelsen av hva som er relevant for beslutningstakerne (Christensen og Lægneid 2004: 681). Begrepet *faktisk atferd* refererer til den beslutningsatferd som virkelig finner sted i en organisasjon. Den kan i større eller mindre grad avspeile den formelle normative strukturen. En kan tenke seg at rolleinnhavere som i følge den formelle normative strukturen har både rett og plikt til å delta ikke deltar, mens deltakere uten slik plikt aktiviseres (Egeberg 1989b: 22). Det er derfor sentralt at beslutningsatferd ikke bare kan knyttes til det å treffe formelle vedtak, men også dreier seg om å ta initiativ, klargjøre alternativer, iverksette beslutninger, og evaluering (Egeberg 1989a: 16).

Lederne kan oppfylle og fremme ulike mål ved å designe den formelle strukturen på bestemte måter, både med henhold til spesialisering og koordinering. Horisontal - og vertikal spesialisering er trekk ved den formelle normative strukturen, og vil ut fra et instrumentelt perspektiv ha betydning for beslutningsatferd (Egeberg 1989a: 18). Graden av vertikal spesialisering sier noe om antall hierarkiske nivå og fordelingen av autoritet og ansvar, og har blant annet betydning for graden av politisering og koordinering. Det antas at organisasjonsteoretiske grenser som er reist gjennom vertikal spesialisering gjør beslutningstakere i den underordnede organisasjonen mindre eksponert for styringssignaler fra det politiske lederskap sammenlignet med dem som er plassert i den samme organisasjonen som dette lederskapet. Dette innebærer at politiske lederes kapasitet til å definere saker ventes å synke jo mer en beveger seg nedover i hierarkiet. Det antas også at vertikal spesialisering innebærer økt legitimitet for faglige kriterier og profesjonelle standarder i den underordnede organisasjonen, noe som kan bety at slike hensyn vektlegges mer i forhold til politiske signaler (Egeberg 1989b: 96).

Horisontal spesialisering har å gjøre med hvordan ulike temaer og politikkområder er knyttet sammen eller løsrevet fra hverandre. Gulick (1937: 15-32) peker på fire ulike måter oppgaver kan fordeles horisontalt mellom enheter på; i forhold til prosess, formål, klientell eller geografi¹. Formålprinsippet deler saker etter formålsområder, og prinsippet samler alle som arbeider mot et bestemt formål i én enhet. Dette hevdes å i særlig grad fremme helhetlig tenkning fordi ledelsen da har kontroll med alle involverte knyttet til formålet. Ulemper ved prinsippet knytter seg til vanskeligheter med å dele en organisasjon i formål som ikke overlapper hverandre, og det er også en fare for at underordnede arbeidsområder vil bli "undertrykket" da det er det bestemte formålet som setter fokus. Prosessprinsippet fordeler saker etter fremgangsmåte eller type prosess som anvendes for å oppnå et formål. Ved proses-spesialisering samles alle som benytter seg av en bestemt teknologi, teknikk eller profesjonell ekspertise etc. i én enhet. Fordeler knytter seg blant annet til at tekniske ferdigheter hos deltakerne utnyttes maksimalt. Imidlertid kan spesialisering etter prosess medføre vanskeligheter for helhetlig tenkning utover det tekniske. Ved klientprinsippet samles alle saker som angår en bestemt del av befolkningen i én organisasjonsenhet ved at ulike typer eksperter jobber sammen. Den store fordelen ved å benytte dette prinsippet er at det letter koordinering i forhold til den bestemte klientgruppen, samt at klientgruppens kontakt med organisasjonen blir forenklet. Ulemper ved klientprinsippet er at effektiviteten ved spesialisering forsvinner da mange spesialiserte funksjoner må utføres for hver enkelt gruppe, og det kan også være vanskelig å benytte prinsippet uten å støte på konflikt eller duplikasjon. Endelig innebærer geografiprinsippet at organisasjonsstrukturen speiler en territoriell oppdeling av samfunnet. En fordel med dette er at koordinering kan økes innenfor et geografisk område, mens ulemper knytter seg til vanskeligheter med standardiserte løsninger (ibid.). I et organisasjonshierarki kan det være lagt til grunn et spesialiseringsprinsipp på ett nivå og et annet på et lavere eller høyere nivå.

¹ Spesialiseringprinsipp blir i faglitteraturen også referert til som departementaliseringprinsipp.

2.3.3 Hierarkisk variant av et instrumentelt perspektiv

Jeg vil i denne studien ta utgangspunkt i den hierarkiske varianten av et instrumentelt perspektiv, og benytte dette som hovedperspektiv, mens de andre teoretiske tilnærmingene vil fungere som supplerende tilnærminger. Den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet vektlegger at organisasjoner er instrumenter for ledelsen (Roness 1997: 63). Organisasjonsstrukturen skaper rasjonalitet gjennom å kanalisere atferd og ressurser mot mål som på forhånd er satt opp. Fordi det fokuseres på rasjonelle valg og organisasjoner som instrumenter, har lederne rett til å fatte vedtak om organisering og de har makt til å overvinne eventuell motstand fra andre grupper. Reorganiseringsforsøk blir ofte oppfattet som en endring av ansvars- og innflytelsesfordelinger, noe som kan medføre konflikter mellom aktører og deres organisasjonstenkning. Forhandlingssystemer og kollegiale strukturer kan imidlertid være hierarkisk styrt og kontrollert, og dermed ikke undergrave utøvelsen av hierarkisk lederskap (Christensen 1991: 22). Det forfektes altså at lederne kan styre aktiviserings- og defineringsaspektet knyttet til reorganisering. Det hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet understreker videre homogenitet blant det politiske - og administrative lederskapet (Christensen 1994: 23). Lederskapet er derfor i liten grad preget av indre spenninger og konflikter.

Forventninger til prosessen ut fra en hierarkisk tilnærming

I et instrumentelt perspektiv blir reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret betraktet som et verktøy for den politiske ledelsen til å løse problemer og nå bestemte målsettinger. Ut fra en hierarkisk tilnærming forventer jeg derfor:

- At den hierarkiske ledelsen tok initiativ til reorganiseringen, som de betraktet som et virkemiddel for å nå bestemte mål.
- At den hierarkiske ledelsen var en homogen gruppe, med en homogen organisasjonstenkning.
- At den hierarkiske ledelsen kontrollerte prosessens aktiviseringsaspekt i alle faser.
- At den hierarkiske ledelsen kontrollerte prosessen defineringsaspekt i alle faser.

- At prosessens defineringsaspekt var klart og tuftet på rasjonalitet, slik at reorganiseringen kunne fungere som et virkemiddel for å nå bestemte målsetninger.

2.3.4 Forhandlingsvariant av et instrumentelt perspektiv

Christensen (1994: 25) peker på at forhandlingstrekk må antas å være et sentralt element i offentlige beslutningsprosesser generelt og reorganiseringsprosesser spesielt. Dette fordi offentlige organisasjoner er internt heterogene med henhold til oppbygging, personell, interesser, tenkemåter, kontaktmønstre og virkemåter. I tillegg er systemet av offentlige organisasjoner også delvis heterogent ut fra de samme faktorer. Ulike individer og grupper innenfor en organisasjon kan derfor være opptatt av å ivareta forskjellige mål og interesser, og organisasjonen eller de enkelte delene av denne må forholde seg til andre organisasjoner som kan ha andre mål og interesser (Christensen m. fl. 2004: 40).

I forhandlingsperspektivet blir reorganisering sett på som et produkt av kjøpslåing mellom flere aktører som handler ut fra egeninteresser, der utfallet avhenger av de ressurser som aktørene kan sette bak interessene (Roness 1997: 70). Aktører kan videre inngå i koalisjoner med aktører utenfor organisasjonen som på tilsvarende måte handler på grunnlag av sine interesser (Christensen m. fl. 2004: 40). Organisasjoner blir dermed sett på som heterogene, i motsetning til i den hierarkiske tilnærmingen der det er et fokus på homogenitet. Organisasjonsutforming blir derfor knyttet til i hvilken grad det er mulig å gjennomføre ulike løsninger, og det blir lagt vekt på de ressursene som aktørene har for å kunne hevde sine interesser. Spørsmålet om reorganisering og endring vil derfor i første rekke være påvirket av interesser og ressurser hos de gruppene som inngår i den dominerende koalisjonen. Eksisterende organisasjonsstruktur og organiseringen av endringsprosessene vil ha innvirkning i den grad disse faktorene gir grunnlag for interesser og ressurser hos aktørene (Roness 1997: 71).

Forventninger til prosessen ut fra en forhandlingsvariant

I et instrumentelt perspektiv blir reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret betraktet som et verktøy for det hierarkiske lederskapet. Ut fra forhandlingsvarianten står imidlertid forhandlinger mellom ulike aktører i fokus. Jeg forventer derfor:

- At ledelsen var en heterogen gruppe preget av forhandlinger.
- At aktiviseringen av aktørene gjenspeilte ulike koalisjoner, og prosessen fortonte seg som en forhandlingsprosess mellom parter med stridende interesser.
- At ulike aktører hadde ulik organisasjonstenkning og at disse var tuftet på rasjonalitet knyttet til egeninteresse.
- At aktørene hovedsakelig engasjerte seg i spørsmål som angikk dem selv og de felt de hadde ressurser knyttet til.
- At defineringsaspektet fortonte seg som et kompromiss mellom ulike aktører.

2.4 Institusjonelle perspektiver

2.4.1 Introduksjon

Det finnes ulike retninger innenfor det institusjonelle perspektivet. En fellesnevner er at organisasjoner blir sett på som institusjoner, som har en egenverdi utover det instrumentelle: "... public organizations normally consists of several layers of units that to some extent are organizations in their own right." (Læg Reid og Roness 1999: 308). Sentralt innenfor et institusjonelt perspektiv er også tanken om at det foregår en vekselvirkning i påvirkningsforholdet mellom institusjoner og samfunnet for øvrig (March og Olsen 1984: 738). En kan grovt skille mellom to ulike institusjonelle perspektiver; et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv.

2.4.2 Kulturperspektivet

Hovedtrekk: Institusjonalisering og "logic of appropriateness"

I kulturperspektivet forfektes det at organisasjoner blir fylt med normer og verdier utover den formelle normative strukturen. Dette benevnes som institusjonalisering og blir definert som: ” [...] å innføre verdier som ligger utenfor de tekniske kravene de aktuelle oppgavene stiller” (Selznick 1997 [1957]: 26). Institusjonalisering er en evolusjonær utviklingsprosess i organisasjoner som gir tilpasning til indre forhold, som indre krav og press, men også til ytre forhold, som press fra nære omgivelser. Institusjonaliseringsprosessen er noe som skjer med en organisasjon over tid, og det avspeiler organisasjonens egen spesielle historie; menneskene som har inngått i den, verdiene den virkeliggjør, de økonomiske verdiene den har skapt, og den måten den har tilpasset seg sine omgivelser på. Når en organisasjon får en klar identitet, blir den en institusjon. En klar identitet omfatter å godta verdier, handlemåter og oppfatninger som ansees for å være viktige i seg selv. Dette innebærer et skille mellom organisasjoner og institusjoner, der institusjoner er fylt med normer og verdier, og har en egenverdi utover det instrumentelle (ibid.: 25-29).

Normative regler introduserer en foreskrivende, evaluerende og obligatorisk dimensjon til det sosiale liv i det kulturelle perspektivet (Scott 2001: 54-55).

”Much of the behavior we observe in political institutions reflects the routine way in which people do what they are supposed to do. Simple stimuli trigger complex, standardized patterns of action without extensive analysis, problem solving, or use of discretionary power. Institutions have a repertoire of procedures, and they use rules to select among them” (March og Olsen 1989: 21).

På denne måten er det organisasjonskulturen, i kraft av normative systemer, som er den sentrale variabelen som påvirker beslutningsatferd i kulturperspektivet. Normative systemer inkluderer både normer og verdier. Disse utvikles gradvis over tid gjennom uformelle prosesser og sosiale roller. Det blir argumentert for at politiske aktører gjenspeiler de verdiene som er gjeldende i den institusjonen de tilhører (Peters 2005: 26). Hva som er korrekt for en bestemt person i en bestemt situasjon er definert av det politiske - og det sosiale systemet, og ”gyldiggjort” gjennom sosialisering. Individet handler derfor ut fra en ”logic of appropriateness”, som innebærer at individer og

organisasjoner tilfredsstillende ulike identiteter ved å følge regler og prosedyrer som de ser som passende i en gitt situasjon (March og Olsen 1998: 951). Ved å følge standard prosedyrer handler de slik det er forventet av dem.

Imidlertid reflekterer institusjoner også sitt nære handlingsmiljø. Dette kan sees i sammenheng med Krasners (1988: 74) begrep horisontal bredde. Horisontal bredde refererer til antallet linker en bestemt aktivitet har til andre aktiviteter. Hvis en aktivitet kan endres uten at noe annet må endres, finnes det ingen link. Jo flere linker en organisasjon har, jo større grad av institusjonalisering. Horisontal bredde blir dermed påvirket av den måten en institusjon passer inn i et bredere institusjonelt rammeverk. Helhetlig tenking kan lettes hvis en organisasjon har stor horisontal bredde fordi det da kan være lettere å se organisasjonen i en større sammenheng.

Organisasjonskultur kan også i stor grad knyttes til Krasners (ibid.) institusjonaliseringsdimensjon; vertikal dybde. Vertikal dybde refererer til i hvilken grad den institusjonelle strukturen definerer individuelle aktører. Det vil si at jo mer den måten individer definerer seg selv på er bestemt av en gitt institusjonell struktur, jo mer er organisasjonen institusjonalisert med henhold til vertikal dybde. Jeg vil peke på at de kulturelle tradisjoners definering av "logic of appropriateness" avhenger av vertikal dybde. Det vil si at hvis den vertikale dybden er liten, definerer organisasjonskulturen i liten grad atferd, og er dermed av mindre betydning for beslutningsatferd.

Endring i kulturperspektivet

Det forventes i kulturperspektivet at normer og verdier utvikles gradvis over tid. Dette skjer som en evolusjon gjennom både uformelle prosesser og sosiale roller (Scott 2001: 54-55). I tilknytning til dette eksisterer det innenfor kulturperspektivet en teori-tradisjon som gjerne benevnes som historisk institusjonalisme. Den grunnleggende antakelsen er at de valg som ble gjort da institusjonen ble dannet vil fortsette å ha innflytelse på institusjonen langt inn i fremtiden. Dette kalles stivhengighet (Peters 2005: 71). Stivhengighet er derfor et begrep som forklarer institusjoners vedvarighet, heller enn endring. Pierson (2000: 252) forfekter at en årsak til stivhengighet er "increasing returns". Begrepet refererer til de relative fordelene ved å fortsette som før i stedet for å bytte til et annet alternativ. Disse fordelene fører dermed til at sann-

synligheten for videre steg i samme retning øker jo lengre institusjonen har beveget seg i den aktuelle retningen.

En sideteori til stivhengighet er at institusjoner endrer seg gjennom paradigmeskifter. Hall (1993: 280) peker på at det kan oppstå et paradigmeskifte dersom de kulturelle tradisjonene i en institusjon, fraviker tilstrekkelig fra de ideer som fremmes av autoritative personer og organisasjoner i institusjonens nære handlingsmiljø. I en slik situasjon kan sterke kulturelle tradisjoner som fraviker fra ideer i de nære omgivelsene muliggjøre endring på bakgrunn av press fra omgivelsene eller et ønske fra institusjonen om å legitimere seg selv. På denne måten endres institusjoner ved at lange perioder med vedvarenhet blir brutt opp av korte episoder med hurtig endring, før vedvarenhet og stivhengighet igjen fortsetter i en annen retning.

Forventninger til prosessen ut fra kulturperspektivet

Innen institusjonelle perspektiver benektes ikke eksistensen av formelle organisasjonsstrukturer, men strukturenes betydning for faktisk organisasjonsatferd tones ned (Egeberg 1984: 36). Med utgangspunkt i et kulturperspektiv forventer jeg derfor:

- Å finne svake sammenhenger mellom organisasjonens formelle normative struktur og faktisk beslutningsatferd.
- At deltakelsen var regulert av historisk utviklede normer i Forsvarsdepartementet og underliggende enheter, heller enn av formelle hierarkiske posisjoner.
- At defineringsaspektet var preget av stivhengighet eller ”punctuated equilibrium”.
- At aktørene fulgte en passenhetslogikk.
- At aktører fra ulike enheter/institusjoner hadde ulike oppfatninger om hva som var passende problemer, virkemidler og løsninger.

Imidlertid peker Selznick (1997 [1957]: 26) på at graden av institusjonalisering avhenger av hvor stort slingringsmonn det er mellom personer og grupper i organisasjonen. Da Forsvaret er en organisasjon preget av sterke hierarkiske tradisjoner og klar formell struktur kan en forvente at organisasjonen ikke bærer preg av organisa-

sjonskultur i betydelig grad fordi en stram formell struktur gir lite slingringsmonn for institusjonalisering. På den andre siden kan en anta at Forsvaret er preget av en sterk organisasjonskultur grunnet blant annet egne utdanningsinstitusjoner og rulleringsordninger. Jeg vil imidlertid hevde at dette ikke nødvendigvis er motsetninger i Forsvaret fordi en kan anta at organisasjonskulturen til en viss grad gjenspeiler den formelle normative strukturen. Dette fordi Forsvaret har en svært hierarkisk organisasjonsstruktur, og det kan derfor forventes at Forsvarets hierarki ikke bare er å finne i den formelle normative strukturen, men også i den mer uformelle organisasjonsstrukturen. Dette fordi hierarkiet i stor grad kan definere aktørens egen identitet i organisasjonen.

2.4.3 Myteperspektivet

Hovedtrekk: Myter, isomorfi og dekobling

I myteperspektivet legges det vekt på at institusjonalisering er en prosess hvor individer aksepterer en felles definisjon av den sosiale virkelighet. Den sosiale virkelighet er skapt av mennesker, men oppleves som en objektiv realitet. Virkeligheten skapes gjennom sosial interaksjon, hvor gjentakende handlinger gis felles fortolkninger og hvor aktører etter hvert tar sentrale verdier, organisasjonsformer, prosedyrer og tenkemåter for gitt (Christensen 1991: 17). Videre forfektes det at symboler, i kraft av ord, tegn og gester, spiller en sentral rolle i dannelsen av en sosial virkelighet (Scott 2001: 57).

Meyer og Rowan (1977: 343-344) hevder at organisasjoners overlokale omgivelser kan deles i to; tekniske omgivelser og institusjonelle omgivelser. Tekniske omgivelser retter seg mot individuell beslutningsatferd innad i organisasjoner, og fokuserer på instrumentelle effekter. Det fremholdes at de tekniske omgivelser påvirker tekniske trekk i organisasjonen. Institusjonelle omgivelser har på den andre siden ikke en handlingsrettet karakter, men sprer fremherskende normer for hva som er akseptable tenkemåter. Formelle organisasjoner befinner seg derfor i omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan den enkelte organisasjon til en hver tid bør være utformet. Disse normene og konven-

sjonene kalles institusjonaliserte rasjonaliserte myter fordi de får en allmenn utbredelse og regellignende karakter, samtidig som deres faktiske effekter sjelden berøres (ibid.). Fordi organisasjoner er avhengige av å være akseptert i det samfunnet de fungerer i blir de følsomme overfor omgivelsene, og inkorporerer myter fra disse. Myter kan derfor sies å gi føringer på hva som er passende atferd for en organisasjon. På bakgrunn av dette har mytespredning mange fellestrekk med ”logic of appropriateness”. Imidlertid fokuserer myteteorien, i motsetning til kulturteorien, på hvordan myter spres *mellom* organisasjoner heller enn hvordan uformelle normer og verdier former aktører *innad* i organisasjonen. Myteteorien befinner seg derfor på et makronivå, mens kulturteorien er på et mikronivå. Imidlertid fokuserer kulturteorien også på et mesonivå da organisasjoners nære handlingsmiljø også vektlegges.

Inkorporering av myter kan føre til isomorfi (strukturell likhet) hos organisasjoner. Denne likheten innebærer at den formelle strukturen reflekterer en sosial konstruert virkelighet. Strukturen blir delvis en manifestasjon av myter i omgivelsene, myter om at strukturen er en rasjonell måte å nå bestemte mål på (Christensen 1991: 18). Det er tre mekanismer som innebærer isomorfi, og som dermed muliggjør spredning av myter: 1) tvangsmessig isomorfi, 2) usikkerhetsdrevet isomorfi, og 3) profesjonsdrevet isomorfi (DiMaggio og Powell 1991: 67-73). Uavhengig av organisasjoners effektivitet, hvis de lykkes i å bli isomorfe med miljøet, får de den legitimiteten og de ressursene som trengs for å overleve. Meyer og Rowan (1977: 348-349) forfekter at jo mer en organisasjons struktur er ”påvirket” av institusjonelle myter, jo mer blir den opprettholdt av selvtillit, tilfredshet og god tro internt og eksternt.

Standardfortolkningen i myteperspektivet er at organisasjoner må forholde seg til både de tekniske - og de institusjonelle omgivelser og tilpasse seg begge. Når myter ikke er i overensstemmelse med instrumentelle krav, vil organisasjoner ofte prøve å skape to sett med strukturer og prosesser, en for hver norm i omgivelsene. Disse settene blir ofte holdt fra hverandre, og skaper dekobling. Dette innebærer at myter kan fungere som ferniss, uten å ha instrumentelle effekter (Brunsson 2002: 6-7, Meyer og Rowan 1991: 57).

Forventinger ut fra myteperspektivet

På bakgrunn av et myteperspektiv antas altså en reorganiseringsprosess å være preget av at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan den enkelte organisasjon til enhver tid bør være utformet. Organisasjoners legitimitet avhenger derfor av hvorvidt man er i stand til å bygge inn og reflektere de til enhver tid gjeldende forestillinger i omgivelsene (Røvik 1998: 36). Jeg forventer derfor:

- At tvangsmessig -, usikkerhetsdreven -, eller profesjonsdrevet isomorfi fant sted.
- At aktiviseringsaspektet i prosessen var preget av aktører som ble ansett som legitime i omgivelsene.
- At lederskapet benyttet reorganiseringsprosessen som en mulighet til å vise handlings- og endringsvilje i omgivelsene.
- At aktørers organisasjonstenkning og det endelige defineringsaspektet var preget av hva omgivelsene anså som legitime problemer, virkemidler og løsninger.

For å kunne identifisere hva som var en legitim organisasjonstenkning i de institusjonelle omgivelsene må jeg definere hva som kan betegnes som myter. Jeg vil hevde at det i hovedsak er to myter som i dag står sentralt ved organisering og reorganisering, og dette er "New Public Management" og "Post - New Public Management". "New Public Management" (NPM) er en reformbølge som har preget offentlig sektor i mange vestlige land de siste 20 årene. Kjennetegn ved NPM er sterke innslag av økonomiske normer og verdier, i kraft av blant annet mål- og resultatstyring, serviceorientering, kostnadskutt og budsjett disiplin. Andre viktige elementer ved NPM er oppsplitting og desintegrering av homogene forvaltningsorganer gjennom horisontal - og vertikal spesialisering (Christensen og Lægreid 2001: 68). En kan imidlertid diskutere hvorvidt NPM kan sies å være en myte, eller om det først og fremst er mål-/middelkalkulasjon som bestemmer hvorvidt elementer fra reformbølgen blir implementert. Jeg vil allikevel hevde at NPM og dens utbredelse uavhengig av dette bærer preg av å være en rasjonalisert myte fordi den har

vært i en svært sterk posisjon, og hatt en nesten regellignende karakter i norsk forvaltning de siste tiårene (ibid.: 91-92). Som en reaksjon på NPM har det dukket opp en ny reformbølge i offentlig sektor som fokuserer på koordinasjon og integrasjon. Denne reformbølgen kan benevnes som ”Post-NPM”². Sentralt i denne bølgen står en tanke om å oppnå horisontal og vertikal koordinering for å unngå situasjoner der ulike politikkområder undergraver hverandre. Dette for å kunne utnytte ressurser bedre, og slå sammen ulike grupperinger som jobber på et bestemt politikkområde, blant annet for å tilby brukere et mer sammensydd tilbud (Christensen og Læg Reid 2006: 6). Da ”Post-NPM” er nyere trend enn NPM, og dermed kan betraktes som mer ”moderne”, vil jeg forvente at denne trenden står sterkere enn NPM.

2.5 Metodiske valg og betraktninger

2.5.1 Introduksjon

Forskerens vitenskapsteoretiske forankring har betydning for hva det søkes informasjon om, og danner et utgangspunkt for den forståelsen som blir utviklet i en studie (Thagaard 2002: 33). I kvalitative metoder kan det derfor fremholdes at forskeren til en viss grad ”skaper” data i forhold til den forståelsen hun eller han har av samfunnet. Det teoretiske utgangspunktet og forskerens begrepsforståelse er derfor sentralt for hvordan de inntrykk forskeren får blir til data. Mitt teoretiske utgangspunkt legger i denne studien derfor store føringer på de valg som blir gjort. Jeg mener det er viktig å kunne begrunne de valg en tar på bakgrunn av tidligere forskning og de forventningene en selv har til den undersøkelsen en skal gjennomføre. Imidlertid er det viktig å ikke bli fastlåst i teori, slik at en evner å oppdage avvikende empiri. Med utgangspunkt i at jeg benytter meg av en utfyllende teoretisk strategi vil jeg hevde at de teoretiske perspektivene dekker et vidt spekter, og at jeg på den måten ikke vil bli fastlåst i en bestemt teori.

² Christensen og Læg Reid (2006) benevner ”Post-NPM” som ”Whole-of-government”.

2.5.2 Datainnsamlingsmetoder, troverdighet og bekreftbarhet

Fordi jeg opererer med et teoretisk utgangspunkt der jeg forventer å finne trekk fra både instrumentelle - og institusjonelle organisasjonsteoretiske perspektiver vil jeg påpeke at det er viktig at jeg benytter meg av flere forskjellige datainnsamlingsmetoder. Dette fordi ulike metoder egner seg til å dekke ulike perspektiver. I denne studien har jeg derfor valgt å benytte meg av dokumentanalyse og intervju, der intervju ble benyttet som supplerende metode. Formålet med dokumentanalysen var å kartlegge det empiriske materialet spesielt i forbindelse med hvordan prosessen hadde foreløpt, samt å kartlegge prosessens aktiviserings- og defineringsaspektet. Intervju benyttet jeg for å fremskaffe data om hvordan informantene selv forstod prosessen og sin rolle i denne, samt for å få innsikt i annen informasjon som ikke fremkom av dokumentene. Bruk av intervju som datainnsamlingsmetode var også særlig relevant i forhold til å forstå organisasjonskulturens rolle i prosessen, samt i forhold til å avdekke elementer av forhandlinger.

Begrepene troverdighet og bekreftbarhet benyttes i kvalitativ forskning til å vurdere datas reliabilitet og validitet. Troverdighet er knyttet til at forskningen utføres på en tillitsvekkende måte, mens bekreftbarhet innebærer at forskeren forholder seg kritisk til egne tolkninger og at prosjektets resultater senere kan bekreftes av annen forskning (Thagaard 2002: 179-180). Jeg vil argumentere for at bekreftbarheten knyttet til prosjektet er god. Dette først og fremst fordi jeg benytter meg av en utfyllende metodisk strategi, der de teoretiske tilnærmingene alle er veletablerte med mange tidligere studier i "ryggen" som bekrefter deres relevans. I teksten har jeg også tydelig markert hva som er gjengitt fra dokumenter/intervjuer og hva som er fortolkninger av dette. Dette gjør mine fortolkninger og resultater etterprøvbare. Thagaard (ibid.) peker videre på at troverdighet ikke er knyttet til fastlagte kriterier, men at forskeren må argumentere for troverdighet ved å redegjøre for hvordan dataene er blitt utviklet gjennom forskningsprosessen. Studiens troverdighet vil derfor nå bli drøftet i tilknytning til de ulike datainnsamlingsmetodene.

Dokumentanalyse

I dokumentanalysen ble det foretatt en innholdsanalyse av alle relevante offentlige dokumenter, samt noen interne dokumenter. Innholdsanalyse ble valgt som analysemetode fordi hensikten var å kartlegge innholdet i tekstene. Jeg har studert et vidt spekter av dokumenter, til eksempel samtlige relevante stortingsproposisjoner, stortingsmeldinger, og offentlige utredninger, i tillegg til høringsuttalelser, iverksettelsesbrev og omleggingsplaner. Jeg har fått hjelp av kontaktpersoner i Forsvarsdepartementet med å identifisere det relevante materialet. Dette styrker studiens troverdighet fordi personer som arbeider med denne typen prosesser til daglig har en unnværlig innsikt i hvor den relevante informasjonen er å finne. Jeg har imidlertid ikke satt meg selv på sidelinjen, og har gjennom hele prosessen hatt et kritisk blikk på det kildematerialet jeg har blitt vist vei til. Bruken av offentlige dokumenter gjør også dataene tilgjengelige og etterprøvbare for andre, noe som også styrker undersøkelsens troverdighet. Et problem med å bruke skriftlige kilder er imidlertid at man ikke med sikkerhet kan vite at alle sentrale opplysninger er tatt med. Dette er kanskje spesielt relevant knyttet til prosesstudier fordi sentrale opplysninger knyttet til hvordan prosessen har forløpt ofte ikke inkluderes i skriftlige kilder, og spesielt ikke i offentlige dokumenter. Det var derfor helt nødvendig og supplere dokumentanalysen med intervjuer.

Intervju

Studiens informanter ble valgt ut på bakgrunn av deres deltakelse i reformarbeidet, og det ble gjennomført intervjuer med aktører fra alle prosessens faser. Informantene kan betegnes som nøkkelinformanter fordi de var personer som hadde særlig god innsikt i de temaene som var ønsket belyst (Andersen 2006: 279). Videre var deltakerne fra både arbeidsgrupper, styringsgrupper og lederskapet i Forsvarsdepartementet representert blant informantene. Kontaktpersoner i FD viste også i stor grad vei til aktuelle informanter. Jeg opplevde dette som positiv fordi det i stor grad lettet arbeidet med å finne frem til relevante informanter. Samtidig tror jeg at jeg i mange tilfeller ikke ville fått intervjuer hvis jeg ikke hadde Forsvarsdepartementet i ryggen som referanse. På den andre siden er jeg bevisst på at departementets rolle i utvelgelsen

kan ha ført til skjevheter i utvalget. Det er blant annet mulig at departementet bare henviste meg videre til personer som var positive til prosessen, og etableringen av FLO. Dette kan svekke undersøkelsens troverdighet. Jeg har imidlertid ikke opplevd dette som noe problem da informantene i stor grad har uttalt seg både kritiske og positive til både prosess og innhold. Videre har jeg også benyttet snøballmetoden for å velge ut informanter, ved at jeg spurte alle informantene på slutten av intervjuet om de hadde tips til andre jeg burde ta kontakt med. Jeg vil argumentere for at dette, i tillegg til at intervjuer bare ble benyttet for å supplere dokumentanalysen, sikret opprettholdelsen av undersøkelsens troverdighet. Videre valgte jeg også å gjennomføre overlappende intervjuer. Det vil si at jeg alltid intervjuet mer enn én aktør i forhold til de relevante spørsmål og problemstillinger. Dette gjorde jeg for å øke undersøkelsens troverdighet, samtidig som det er god forskningsetikk å ha minst to uavhengige kilder (Dahl 1973: 78). En viktig del av kildekritikken er også å vurdere informasjonens opphavsforhold, noe som blant annet kommer til uttrykk ved begrepene førstehånds- og andrehåndskilder. Av mine informanter var alle førstehåndskilder fordi de alle var aktører i prosessen og ble intervjuet i kraft av dette. På samme tid stilte jeg også spørsmål til informantene som knyttet seg til andre deler av prosessen. De svarene jeg fikk av andrehåndsinformantene viste seg å samsvare med førstehåndsinformantene. Jeg vil derfor forfekte at dette styrker undersøkelsens troverdighet fordi jeg har hatt fokus på kvalitetssikring av data, noe som samsvarende første - og andrehåndskilder bekrefter.

I denne studien har jeg tatt utgangspunkt i en aktiv intervjuteknikk. Det vil si at jeg aktivt har utnyttet intervjusituasjonen for å utvikle og få svar på mine forsknings-spørsmål. Andersen (2006: 282) peker på at det ovenfor særlig resurssterke informanter er viktig at forskeren inntar en aktiv, i stedet for passiv, rolle. En løs samtale der intervjueren inntar en aktiv rolle kan være fruktbart i situasjoner der forskeren har en klar forståelse av grunntrekkene ved en empirisk situasjon og har klare teoretiske forutsetninger knyttet til å systematisere og tolke kilden (ibid.: 285). For å kunne utnytte de fordelene som bruk av en aktiv intervjuteknikk kan gi, var det meget viktig med gode forberedelser før intervjuene fant sted. Dette for å ha mest mulig kunnskap om emnet, slik at de "rette" spørsmålene kunne stilles. Jeg valgte derfor å gjennom-

føre intervjuene relativt sent i forskningsprosessen fordi jeg opplevde reformen som særdeles kompleks. Det var derfor nødvendig å bruke lang tid for å opparbeide meg den kunnskapen jeg mente var viktig for å stille gode spørsmål som kunne belyse min problemstilling. Jeg hadde også satt meg godt inn i det teoretiske rammeverket jeg ville anvende slik at jeg hadde analysen av dataene i tankene under intervjuet. Relatert til dette var valget om å semi-strukturere intervjuene. Denne typen intervju fungerer som en samtale samtidig som den er kontrollert og strukturert (Mikkelsen 1995: 155-156). Et sentralt element knyttet til utforming av spørsmål var å dekke de fire teoretiske perspektivene som inngår i studiens rammeverk slik at jeg under intervjuene kunne stille gode oppfølgingsspørsmål som var relevante i forhold til analysen av dataene. Det var også viktig å ta utgangspunkt i det teoretiske rammeverket fordi noen av studiens forventninger ville være vanskelig å avdekke på annen måte enn gjennom intervjuer.

For å sikre at de data som kom ut av intervjuene var korrekte valgte jeg også å oppsummere kort hva jeg hadde fått ut av de viktigste spørsmålene ovenfor informanten for så å få bekreftelse på hvorvidt denne forståelsen var korrekt. Dette bidro både til at eventuelle misforståelser ble oppklart samtidig som enkelte forhold ble ytterligere klargjort, slik at oppsummeringen også fikk en karakter å være et oppfølgingsspørsmål. Jeg vil forfekte at dette sammen med de andre "tiltakene" som jeg har gjennomført øker studiens troverdighet og bekreftbarhet.

KAPITTEL 3

Reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret

3.1 Kapittelets fokus

I dette kapittelet vil jeg ved gjennomgang av det empiriske materialet søke å synliggjøre aktiviserings- og defineringsaspektet i beslutningsprosessen bak reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret. Kapittelet vil også danne grunnlaget for studiens analyse. Aktiviserings- og defineringsaspektet vil bli studert i fire ulike faser: Utredningsfasen, høringsfasen, vedtaksfasen og fasen som innebar videreutvikling av Forsvarets logistikkorganisasjon. For å plassere etableringen av FLO og utviklingen av organisasjonsstrukturen i en kontekst starter jeg med å gi et kort historisk tilbakeblikk på materiellforvaltningen i Forsvaret og redegjøre for hvordan den var organisert før reorganiseringen. Dette er blant annet nødvendig for å vurdere graden av stivhengighet i defineringsaspektet som jeg skal drøfte i neste kapittel.

3.2 Et historisk tilbakeblikk på materiellforvaltningen i Forsvaret³

Fra andre verdenskrig og frem til 1970 var materiellforvaltningen i Forsvaret underlagt forsvarsgrensjefene i overkommandoene. Forsvarets militære ledelse var den gang organisert i fem fagmilitære sentralstaber; Forsvarsstaben, Hærens -, Sjøforsvarets - og Luftforsvarets overkommando, og generalinspektøren for Heimevernets stab (NOU 1999: 8: 19). I 1965 la Hauge I-utvalget frem forslag om omorganisering av Forsvarets ledelse. Dette berørte materiellforvaltningen ved at den av utvalget ble foreslått direkte underlagt Forsvarsdepartementet (FD), med en forvaltningsråd som faglig sjef. Forvaltningsråden skulle være forsvarsministerens hovedrådgiver innen materiellforvaltning, og forsvarsgrensjefene skulle forbli med selvstendige staber utenfor departementet med styrkeproduksjon som hovedoppgave.

³ Avsnittet er i stor grad hentet fra NOU 1999: 8: 19-20.

FD var imidlertid negativ til dette, og ønsket ikke at en forvaltningsråd skulle lede materiellforvaltningen i Forsvaret. Det ble forfektet at en felles ledelse for materiellforvaltningen kunne være aktuelt på lengre sikt, men at det i første omgang burde opprettes en nemnd som skulle arbeide for samordning. Departementet ønsket videre å skille materiellforvaltningen ut fra den ordinære militære virksomhet, og gikk med det inn for å legge forsyningskommandoene direkte under FD (St.meld. 80 (1965-1966)). FD la frem forslag om dette i 1969 (St.prp. nr. 125 (1968-1969)), og endringen ble gjennomført i 1970. Departementet mente i likhet med Hauge I-utvalget at forsvarssjefen og forsvarsgrensjefene ikke behøvde å være overordnet forvaltningsmyndighet for å utøve fagmilitær innflytelse på forvaltningen. Forsvarssjefen fikk isteden instruksfestet myndighet til å gi direktiver, retningslinjer og prioriteringer til materiellforvaltningen. Dette skulle sikre den fagmilitære innflytelsen overfor forvaltningen (NOU 1999: 8: 19-20).

Hauge I-utvalget hadde påpekt at det var et rasjonaliseringspotensial ved samordning i Forsvaret. Flere koordinerings- og samordningstiltak fulgte derfor etter innstillingen. I 1973 ble fem mindre virksomheter som utførte spesielle funksjoner for Forsvaret slått sammen til Forsvarets felles materielltjeneste (St.prp. nr. 103 (1972-1973)). Dette var første ledd i en horisontal despesialisering for den sentrale materiellforvaltningen. I 1986 ble også Forsvarets tele- og datatjeneste opprettet ved sammenslåing av Forsvarets fellessamband og Forsvarets datasentral. Den nye forvaltningen ble også underlagt FD (NOU 1999: 8: 20).

Videre ble det i 1988 av flertallet i Leine-utvalget foreslått at det skulle bli etablert en felles ledelse for materiellforvaltningen. Dette fordi de mente at etableringen av blant annet Forsvarets felles materielltjeneste kun i beskjeden grad hadde bidratt til en utvikling av en felles ledelse. Departementet var uenig i dette og mente at en best ville oppnå en helhetlig ledelse og bedre utnyttelse av de samlede ressurser ved å legge forsyningskommandoene, Forsvarets sanitet og Forsvarets felles materielltjeneste under forsvarssjefen (St.prp. nr. 53 (1990-1991)). Stortinget sluttet seg til dette (Innst. S. nr.182 (1990-1991)), og i ettertid har også Forsvarets materiellnemnd blitt opprettet.

På begynnelsen av 90-tallet la Forsvarsdepartementet frem en stortingsmelding om nye styrings- og organisasjonsformer for fellesinstitusjonene i Forsvaret (St.meld. nr. 55 (1992-1993)). Det ble da tatt ut noen prøvesteiner for nye organisasjonsformer i Forsvaret, i kraft av Forsvarets forskningsinstitutt og Forsvarets bygningstjeneste. Det ble også diskutert mulighetene for en sammenslåing av forsyningskommandoene i tilknytning til meldingen, men det ble ikke fremmet noen konkrete forslag fordi det ble ansett som et ømfintlig tema som det eksisterte klare motkrefter mot (informant). St.meld. nr. 55 (1992-1993) kan derfor sees på som starten på STYFORs initiativfase.

Vi ser altså at materiellforvaltningen i Forsvaret har gått fra å være organisert med basis i de ulike forsvargrenene uten en felles ledelse, til å bli mer og mer integrert og koordinert av ulike fellesinstitusjoner. Det har altså funnet sted ulike former for horisontal despesialisering. Som vi skal se er de endringene som i denne studien analyseres i tråd med denne utviklingen. En annen sentral diskusjon de siste 50 årene har vært hvorvidt materiellforvaltningen skal være en del av Forsvarets militære virksomhet, og dermed underlagt forsvarssjefen, eller ikke. Det har gjennom tidene vært ulike syn på hvorvidt forsvarssjefen behøver kommandobaserte styringsverktøy for å styre materiellforvaltningen. Som vi skal se er dette et stridstema som igjen ble aktuelt i debatten rundt den reorganiseringen som her studeres. Videre har det av studiens informanter blitt pekt på at en helhetlig tenkning har stått sentralt i Forsvaret som helhet, og ikke bare i materiellforvaltningen, fra 60-tallet og frem til i dag.

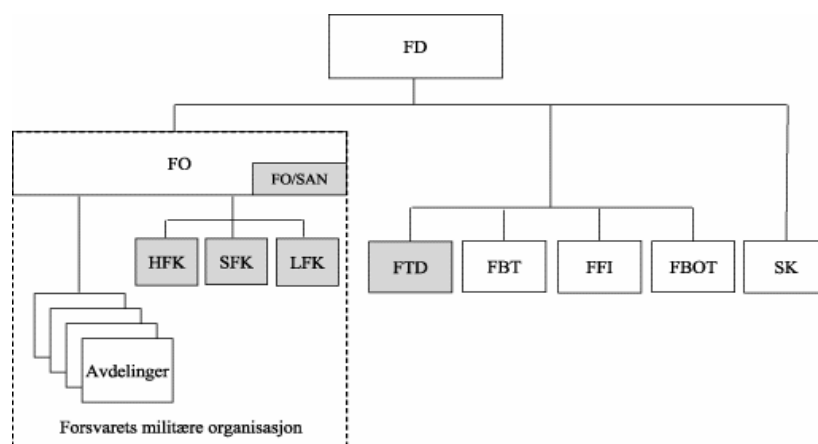
3.3 Materiellforvaltningen i Forsvaret før reorganiseringen

Materiellforvaltning i Forsvaret blir definert som ”Virksomhet som omfatter planlegging og utøvende virksomhet i forbindelse med anskaffelse, forsyning, vedlikehold, kontroll, utfasing og avhending av materiell, samt drift av sambandssystemer og operative - og administrerende edb-systemer”⁴ (NOU 1999: 8: 54). Før reorganiseringen ble materiellforvaltningen i Forsvaret utført ved de sentrale forvaltningene, Hærens forsyningskommando (HFK), Sjøforsvarets forsyningskommando (SFK),

⁴ I Forsvarets tjenestereglement for klasse 7 blir materiellforvaltningen definert som ”Virksomhet som omfatter planlegging og utøvende virksomhet i forbindelse med anskaffelse, forsyning, vedlikehold, kontroll, utfasing og avhending av materiell” (NOU 1999: 8: 54).

Luftforsvarets forsyningskommando (LFK), Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD), materiellforvaltningen i Forsvarets overkommando/sanitetsstaben (FO/SAN) og underlagte ledd. Av Forsvarets om lag 22000 ansatte var det rundt 7000 som arbeidet innenfor materiellforvaltningens område, og det ble årlig omsatt for omlag 60 prosent av forsvarsbudsjettet. Dette tilsvarte 23.9 milliarder i 1999 (ibid.: 54).

Forsvarets totale virksomhet var, og er, konstitusjonelt underlagt forsvarsministeren. De ulike virksomhetene var tilknyttet Forsvarsdepartementet (FD) på ulike måter, som vist i figur 4.1. Den sentrale materiellforvaltningen er merket i grått.



Figur 3.1 Organisasjonskart for virksomheter tilknyttet FD før reorganiseringen

Kilde: NOU 1999: 8 (55, figur 1.2)

Forsvarssjefen ledet før reorganiseringen Forsvarets militære organisasjon (FMO), som var/er den største etaten i Forsvaret. FMO var organisert som et ordinært forvaltningsorgan, og av feltene merket i grått ser vi at mesteparten av materiellforvaltningen var underlagt forsvarssjefen. Sanitetsstaben var en integrert del av Forsvarets overkommando (FO), mens forsyningskommandoene var selvstendig administrative enheter underlagt forsvarssjefen. Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD) var et ordinært forvaltningsorgan underlagt Forsvarsdepartementet (ibid.: 55).

Forsvaret var først og fremst delt mellom den ordinære militære virksomheten som var underlagt forsvarssjefen og den virksomheten som ikke direkte var knyttet til det militære. Denne formen for spesialisering kan knyttes til formål fordi virksomheten var delt i forhold til om hensikten var å drive militær virksomhet eller ikke.

Materiellforvaltningen var også før reorganiseringen delt mellom disse to virksomhetene da blant annet forsyningskommandoene var en del av FMO, mens FTD ikke var det. En kan derfor hevde at formål som spesialiseringsprinsipp også ble benyttet for materiellforvaltningen. Videre var den vertikale spesialiseringen sterkere for de deler av materiellforvaltningen som var underlagt FMO enn for de deler som ikke var underlagt FMO. Dette fordi det her var et hierarkisk nivå i tillegg, i kraft av Forsvarets overkommando, mellom forsyningskommandoene og Forsvarsdepartementet, i forhold til FTD som var direkte underlagt departementet. På denne måten var ansvar og autoritet i forhold til blant annet forsyningskommandoene i stor grad plassert hos FO, mens en kan forvente at FD hadde sterkere direkte kontroll med FTD. Imidlertid tilsier denne organisasjonsstrukturen at FTD sannsynligvis også hadde større aksess til FD og den politiske ledelsen enn det forsyningskommandoene hadde.

Materiellforvaltningen var i stor grad organisert med basis i de ulike forsvarsgrenene. Dette kan karakteriseres som formålsspesialiseringen. På denne måten var formålet til de ulike forsyningskommandoene å forsyne sine tilhørende forsvarsgrener. En kan videre hevde at spesialiseringsprinsippet som ble benyttet også var spesialisering etter klientell. Dette er aktuelt hvis en oppfatter de ulike forsvarsgrenene som klienter av forsyningskommandoene. Jeg vil hevde at begge disse spesialiseringsprinsippene kom til uttrykk fordi det var det samme arbeidet som ble gjort for de samme enhetene innen de ulike forsyningskommandoene. En kan altså hevde at de ulike klientene også var ulike formål. Det er imidlertid kanskje mest naturlig å betrakte den horisontale organiseringen ut fra spesialiseringsprinsippet; klientell. Dette fordi de ulike forsyningskommandoene i hovedsak hadde det samme formålet, nemlig å forsyne Forsvaret. Imidlertid står også et innslag av proses-spesialisering sterkt i organiseringen fordi det å forsyne Sjøforsvaret ble sett på som ulikt det å forsyne Hæren eller Luftforsvaret. En kan derfor fremholde at oppgavene som ble utført i de ulike forsyningskommandoene skilte seg vesentlig fra hverandre og derfor kan betraktes som ulike prosesser.

3.4 Utredningsfasen

3.4.1 Introduksjon

Prosjektet STYFOR ble opprettet av Forsvarsdepartementet februar 1997, og fikk i oppdrag å utrede prinsipielle hovedalternativer for hvordan materiellforvaltningen i Forsvaret i fremtiden burde styres og organiseres. Utredningen skulle baseres på fremtidens oppgaver og funksjoner, der Forsvarets behov og ressurser skulle sees i sammenheng (NOU 1999: 8: 16). I tillegg til en målsetting om å innrette materiellforvaltningen mer effektivt, var det også et ønske om økt styrbarhet. Initiativet til utredningen kom fra fagmiljøene i Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando. ”Primus motor” bak prosjektet hadde bakgrunn som bedriftsrådgiver, og var på mange måter å anse som en ”utenfra” (informant). Allerede tidlig på 90-tallet hadde det, som nevnt, vært et ønske om ”å gjøre noe” med forsyningskommandoene, men den gang mente forsvarssjefen at tiden ikke var moden for dette. På midten av 90-tallet tok imidlertid Forsvarssjef Solli i en tale i Oslo Militære Samfunn til orde for at forsyningskommandoene burde effektiviseres, og vurderes sammenslått til andre organisasjonsformer. På bakgrunn av dette fikk fagmiljøene i FD tillatelse fra politisk ledelse og departementsråden til å sette i gang et utredningsarbeid (ibid.). Jeg skal nå gjøre rede for aktiviserings- og defineringsaspektet i tilknytning til utredningsfasen.

3.4.2 Aktiviseringsaspektet

STYFOR ble organisert med styringsgruppe, prosjektgruppe og prosjektadministrasjon. Styringsgruppens funksjon var å sikre at oppdraget ble gjennomført i henhold til mandatet og å se til at utredningen dannet et godt grunnlag for høring. Utredningen skulle i tillegg danne et godt grunnlag for de forslag som Forsvarsdepartementet ønsket å fremme for Regjeringen og Stortinget. Prosjektgruppens medlemmer ble fordelt på de ulike deloppdragene som utredningen bygger på, mens prosjektadministrasjonen var sekretariat for styringsgruppen og ble sammensatt av prosjektleder og delprosjektledere (NOU 1999: 8: 17).

Styringsgruppen skulle bestå av deltakere fra ledelsen i de berørte virksomheter (informant). Dette for å sikre forankringen av arbeidet, og dermed prosjektets gjennomføringsevne; altså mulighetene for implementering av de resultater man kom frem til. Styringsgruppen bestod derfor av representanter fra Forsvarsdepartementet, Forsvarets overkommando, Forsvarets tele- og datatjeneste, forsyningskommandoene, samt representanter fra de ansattes arbeidstakerorganisasjoner (LO-stat, YS-stat, AF og Fellesforbundet) (ibid.: 17). Flere av deltakerne fra FD hadde også vært involvert i utredningens initiativfase (informant). Prosjektgruppen bestod av representanter fra de samme enhetene/organisasjonene som styringsgruppen, med unntak av representanter fra arbeidstakerorganisasjonene. Deltakerne i prosjektgruppen skulle representere egen virksomhet, fordi det ikke var ønskelig at utvalget skulle være et ekspertorgan (ibid.). Årsaken til dette var igjen at man mente det var viktig for prosjektets gjennomføringsevne med forankring. I tillegg hadde STYFOR støtte fra konsultentselskapet Andersen Consulting ANS (NOU 1999: 8: 17-18). Konsultentselskapet fungerte som en integrert del av utredningen, og deltok i prosjektgruppen på lik linje med de andre aktørene. De leverte ikke noe selvstendig arbeid (informant).

Det var i hovedsak Forsvarsdepartementet som stod for aktiviseringen i utredningsfasen. FD oppnevnte prosjektleder og sine øvrige deltakere i deltakere i arbeidet, mens de andre organisasjonsenheter selv bestemte hvem som skulle representere dem i utvalget (ibid.). Flere av studiens informanter gav imidlertid uttrykk for at det var en tendens til at det ble aktivisert endringsvillige aktører i utredningsarbeidet. Det ble også forfektet at aktørene ble valgt ut for å sikre prosjektets gjennomføringsevne, slik at mulighetene for implementering ble styrket. Departementet hadde mange "aksjer" i utredningen fordi initiativet kom fra dem, og ved at Forsvarets overkommandos stabssjef, Viseadmiral Revang, ble formann for utredningens styringsgruppe la også Forsvarets overkommando sin prestisje i arbeidet.

Gjennom hele utredningsfasen hadde utvalget kontinuerlig kontakt med den politiske - og administrative ledelsen i departementet, samt med forsvarssjefen (informant). Dette fordi prosjektet skulle være forankret, og hvis noen var uenig skulle man snakke om det og bli enig; konsensusprinsippet var viktig. Selv om den politiske ledelsen skiftet i løpet av utredningen, var alle involverte aktører enige i det arbeidet

som ble gjort. En av studiens informanter uttrykte også i forhold til politisk ledelse at: ”Jeg tror vi maktet å få dem til å føle at det var deres prosjekt”.

3.4.3 Defineringsaspektet

Utredningens mandat og premisser

Utredningen skulle, som nevnt, baseres på fremtidens oppgaver og funksjoner, der Forsvarets behov og ressurser skulle sees i sammenheng (NOU 1999: 8: 16). Forutsetninger for prosjektet var at det skulle bidra til å oppfylle målsettingene i St.meld. nr. 16 (1992-1993)⁵, og retningslinjene som ble gitt i St.meld. nr. 55 (1992-1993) skulle legges til grunn og utdypes gjennom utredningen. Departementets målsettinger som ble lagt til grunn for prosjektet fokuserte i stor grad på konsentrasjon og samordning av materiellforvaltningen (NOU 1999: 8: 23, St.meld. nr. 22 (1997-1998): 75). I St.meld. nr. 22 (1997-1998): 76 ble det forfektet følgende:

”Det er et mål å utføre logistikkfunksjonene i Forsvaret både bedre og billigere. Forsvaret må legge opp til ytterligere konsentrasjon av ressursene på forsyningsiden, men med planer og fleksible distribusjonsløsninger som sikrer spredning av ressursene om nødvendig. De viktigste forbedringene synes å ligge på det styringsmessige og organisatoriske nivå. Det vil bli lagt vekt på felles løsninger og rasjonell arbeidsdeling på tvers av organisasjonsgrensene.”

Departementets målsettinger for materiellforvaltningen i Forsvaret, som her er skissert, fungerte som *premissene* for utredningsarbeidet. STYFOR ble av mandatet pålagt å ta utgangspunkt i disse premissene da de gikk i gang med utredningen. Av målsettingene kan en se at FD hadde fokus blant annet på stordriftsfordeler og fellesløsninger. Departementet la her ikke føringer på hvordan det økte fokus på stordriftsfordeler og fellesløsninger skulle arte seg. Det kunne gjennomføres ulike organisasjonsendringer med utgangspunkt i premissene, og en kan med utgangspunkt i dette hevde at mandatet var løst fra FDs side. På den andre siden identifiserte departementet hvilke typer virkemidler de ønsket at det skulle fokuseres på; nemlig styringsmessige og organisatoriske virkemidler. Det ble også hentydet disse virke-

⁵ St.meld. nr 16 (1992-1993) ble i løpet av STYFORs arbeid erstattet av St.meld. nr. 22 (1997-1998).

midlenes retning i kraft av fokus på stordriftsfordeler og fellesløsninger. STYFORs mandat fokuserte også på å utrede prinsipielle hovedalternativer noe som kan tyde på at FD ønsket flere ulike forslag for hvordan premissene (departementets målsettinger) kunne realiseres.

STYFOR baserte seg videre på Forsvarets styringskonsept, som Stortinget ga sin tilslutning til i St.meld. nr. 55 (1992-1993). Styringskonseptet innebærer et skille mellom Forsvarets primær- og støttevirksomhet, der primærvirksomhet forstås som den delen av Forsvaret som utøver styrkeproduksjon og operativ virksomhet mens støttevirksomheten i Forsvaret, som materiellforvaltningen er en del av, skal bidra til at primærvirksomheten når sine mål. Kjernen i styringskonseptet er at det skal være økt vertikal styring og ansvar. Et element av dette er at primærvirksomheten bestiller varer og tjenester av støttevirksomheten som belastes primærvirksomhetens eget budsjett. Støttevirksomheten skal derfor være kundefinansiert, og ikke bevilgningsfinansiert (NOU 1999: 8: 24-25); dette refereres til som horisontal samhandel. Forsvarets styringskonsept kan også karakteriseres som et av prinsippene for STYFORs utredningsarbeid. Dette fordi det danner et grunnlag for hvordan forholdet mellom primær- og støttevirksomheten skal være organisert i Forsvaret. De hovedalternativ som STYFOR kom frem til kunne derfor vanskelig avvike fra styringskonseptet.

Utvalgets problemdefinering

STYFOR gjennomførte en omfattende kartlegging, der alle forvaltningsleddene i organisasjonen ble besøkt. Dette for å finne ut hva de ansatte synes om sin egen organisasjon, situasjonen i dag, og hva de kunne tenke seg for fremtiden (informant). STYFOR identifiserte videre forbedringsområder på bakgrunn av forvaltningenes innspill, samt på bakgrunn av innspill fra andre prosjekter i Forsvaret (NOU 1999: 8: 71). For å identifisere forbedringspotensial tok STYFOR også utgangspunkt i prosesser. Dette ble benevnt som et naturlig utgangspunkt fordi konsultantselskapet som ble benyttet var vant til å jobbe med prosessrelatert arbeid. Utvalget identifiserte nøkkelprosesser, som videre gjorde det mulig å identifisere forbedringspotensial (informant).

I forbindelse med kartleggingen kom det frem at kundene (generalinspektør og tilsvarende) var godt fornøyd med forsyningskommandoene og FTD som leverandører (ibid.). *Problemdefineringen* i utredningen dreide seg derfor i stor grad om identifisering av forbedringspotensial. STYFOR knyttet særlig forbedringspotensial til økonomisk effektivitet, og de ulike hovedalternativene ble i utredningen vurdert ut fra hvor mye som vil spares hvis alternativet ble implementert:

”STYFORs hovedalternativer vil legge forholdene til rette for at også de utførende prosessene kan gjennomføres ved lavere kostnader ved at materiellforvaltningsressursene sees under ett ved vertikal integrasjon og horisontal integrasjon” (ibid.: 49).

Dette problemfokuset, altså behovet for å spare penger, vil jeg hevde hang sammen med at Forsvarets størrelse ikke stod i forhold til de ressurser som ble tilført. Som jeg har nevnt tidligere var dette en av ubalansene, eller problemene, i Forsvaret som ble forfektet av FD i St.prp. nr. 45 (2000-2001).

Et spesifikt problem, som ble skissert i utredningen, i sammenheng med økonomisk effektivitet var at den opprinnelige organiseringen av materiellforvaltningen gav begrensede samordningsgevinster og derfor ikke resulterte i helhetlig ressursutnyttelse i Forsvaret sett under ett (NOU 1999: 8: 49-50). Dette kom også til uttrykk ved at det ble hevdet at Forsvaret ville bli mer økonomisk effektivt ved økt horisontal- og vertikal integrasjon⁶. Problemet ble begrunnet med at forvaltningen var organisert best for å kunne ivareta dagens oppgaver innenfor egen forsvarsgren. Det ble videre forfektet at organiseringen derfor ikke tilrettela for tverrprioritering og helhetstenkning (ibid.: 72). Dette hang sammen med premissene for utredningen fordi det i premissene ble lagt stor vekt på å oppnå stordriftsfordeler. Det kan derfor se ut som at FD i kraft av oppdragets mandat også hadde stor grad av kontroll med problemdefineringsaspektet, fordi problemer, eller forbedringspotensial, ble definert allerede i utredningens mandat.

Videre ble det i utredningen pekt på en mangelfull gjennomføring av Forsvarets styringskonsept i materiellforvaltningen, og dette ble identifisert som et problem (ibid.: 37). Vi ser at også dette problemet kan sees i sammenheng med de premissene

⁶ Se sitat over.

som lå til grunn for utredningen da styringskonseptet, som nevnt, kan identifiseres som et av utredningens premisser.

Videre i studien vil jeg dele disse problemene inn i fire kategorier som jeg senere vil bruke som indikatorer på hvilke problemer de ulike løsningene søkte å adressere. Alle kategoriene fokuserer på økonomisk effektivitet da dette var et gjennomgående forbedringspotensial i tilknytning til alle de skisserte problemene. Den første kategorien er *samordning og helhetstenkning*. Dette fordi det både i forkant av - og i selve utredningen i stor grad ble fokusert på at dette var et riktig virkemiddel for å løse problemer knyttet til manglende økonomiske effektivitet. Den andre kategorien av identifiserte problemer knyttet seg til manglende gjennomføring av *Forsvarets styringskonsept*. Både problemer tilknyttet horisontal samhandling og vertikal styring inkluderes i denne gruppen. Den tredje kategorien inneholder problemene knyttet til *investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver*. Den siste kategorien er *økonomisk effektivitet* som søkes løst på andre måter enn det som er inkludert i de tre foregående kategoriene. Jeg vil hevde at disse fire kategoriene i stor grad er dekkende for utredningens problemdefinering, og jeg vil benytte disse kategoriene for å vurdere hvilke problemer de ulike løsningene søkte å adressere. Imidlertid er problemene, og løsningene som knytter seg til disse til dels overlappende. Jeg vil derfor knytte løsningene til de problemene de eksplisitt søkte å løse.

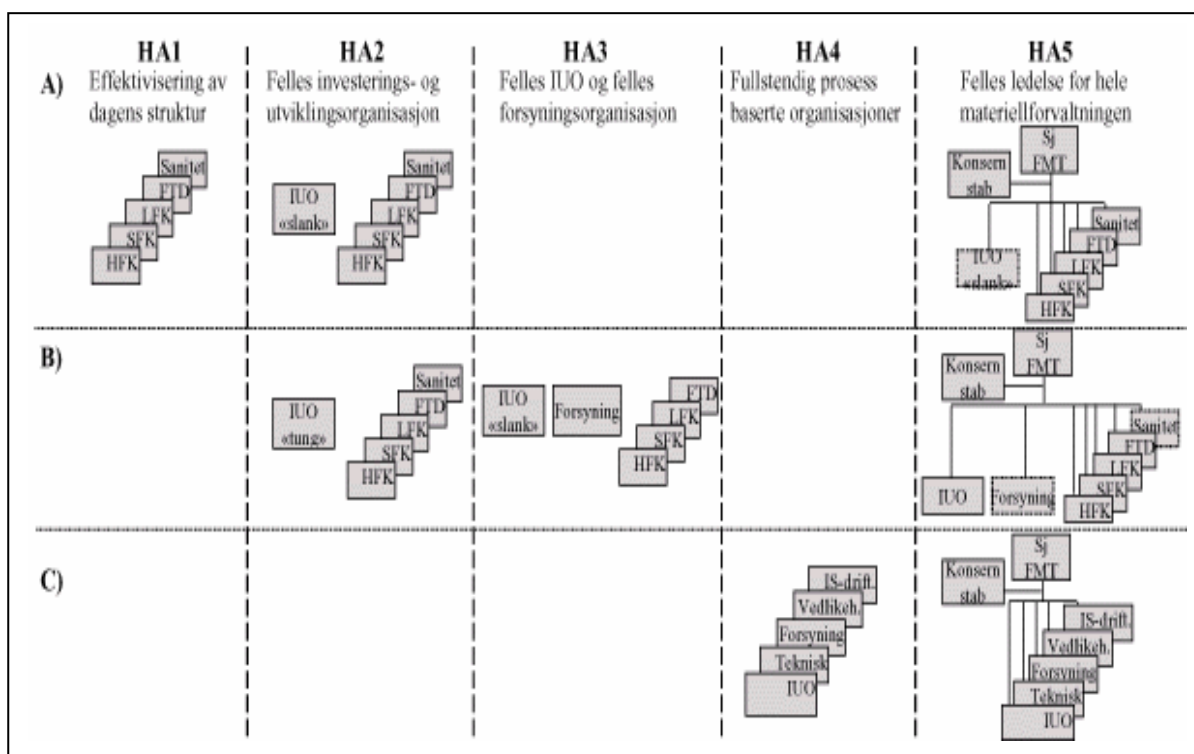
Utvalgets definering av løsninger

I arbeidet med løsningsforslag var det et siktemål at forslagene skulle være godt forankret blant utredningens deltakere og de virksomhetene de representerte. Det ble derfor fokusert på dialog, der målet var å komme frem til konsensus. Dette for å sikre prosjektets gjennomføringsevne (informant).

I utredningsfasen ble det identifisert fem hovedalternativer som *løsninger* for den fremtidige materiellforvaltningen i Forsvaret. Alle relevante forslag skulle bli identifisert og nedfelt i hovedalternativene. Alternativene bygget på STYFORs observasjoner fra utenlandsbesøk og kartlegging forøvrig, i tillegg til antakelser som STYFOR gjorde om fremtidens utfordringer for materiellforvaltningen i Forsvaret (NOU 1999: 8: 37). Løsningene var imidlertid også et resultat av de nøkkelprosessene som

hadde blitt identifisert (informant). Utvalget besøkte Storbritannia, Tyskland, Sverige og Nederland. Disse landene ble valgt ut fordi de alle hadde fellesinstitusjoner for materiellforvaltningen i Forsvaret, men på ulike områder og i ulik grad. Deler av utviklingstrekkene fra disse landene ble benyttet i forbindelse med identifisering av løsningsalternativ (ibid.: 31). Videre skulle hypoteser for virksomheten i fremtiden fungere som fundament og rammeverk for å identifisere hovedalternativene. Det ble også gjennomført konsekvensanalyser knyttet til implementeringen av de ulike løsningsalternativene, og samtlige alternativer ble vurdert opp mot departementets målsettinger for reformen.

Av STYFORs mandat var det gitt at det skulle fokuseres på konsentrasjon og samordning av materiellforvaltningen. Hovedalternativ 1 til 4 innebar derfor ulik grad horisontal integrering av prosesser. Med horisontal integrering menes samarbeids-, samordnings- og sammenslutningsformer mellom de involverte organisasjoner. I hovedalternativ 1 ble det fokusert på samordningsformer, mens det i hovedalternativ 2 til 4 ble vurdert sterkere grad av horisontal despesialisering i kraft av sammenlutning av virksomhet (ibid.: 37). Imidlertid kan dette også karakteriseres som despesialisering med henhold til prosess. Dette fordi det før reorganiseringen ble det sett på som vesentlig forskjellige oppgaver å forsyne Sjøforsvaret, Hæren og Luftforsvaret, mens det ved en sammenslåing uttrykkes at det faktisk er de samme oppgavene og prosessene som utføres, og at de derfor kan sees under ett. Hovedalternativ 5 innebar videre en felles ledelse for materiellforvaltningen i Forsvaret med intern organisering som i et av de øvrige hovedalternativene. I tabellen under presenteres organisasjonskart for de ulike løsningsalternativene som ble vurdert av STYFOR.



Figur 3.2 Hovedalternativer vurdert av STYFOR

Kilde: NOU 1999: 8 (37, figur 4.14)

Jeg vil nå gå gjennom de ulike hovedalternativene separat. STYFOR anbefalte hovedalternativ 5 med intern organisering som i hovedalternativ 4 (alternativ 5c), og dette ble hovedsakelig også vedtatt av Stortinget (Innst. S. nr. 25 (2000-2001)).

Hovedalternativ 1

I hovedalternativ 1 ble det ikke foreslått noen organisatoriske endringer. Enhetene skulle utføre de samme prosessene som før reorganiseringen, men det ville bli gjennomført endringer i forhold til styringskonseptet (NOU 1999: 8: 37), og dette skulle bidra til å effektivisere materiellforvaltningen i Forsvaret. Det ble blant annet foreslått gjennomføring av vertikalt styringsansvar innenfor forsyning og vedlikehold, noe som skulle gi forvaltningssjefene utvidet ansvar og tilhørende ressurser. Det økte vertikale styringsansvaret ville innebære en vertikal integrering, fordi forvaltningssjefene ville bli knyttet nærmere underenhetene i kraft av økt styringsansvar. I forhold til implementeringen av horisontal samhandel ble det hevdet at dette ville

bidra til å øke forståelsen av eier-, kunde- og leverandørrollen og profesjonalisere utøvelsen av disse rollene.

Jeg vil peke på at hovedalternativ 1 tok sikte på å løse problemer knyttet til styringskonseptet i kraft av horisontal samhandling og vertikal integrasjon. Som jeg har gjort rede for tidligere knyttet problemdefineringen i utredningen seg til manglende økonomisk effektivitet blant annet i kraft av manglende samordning og helhetstenkning, mangelfull gjennomføring av styringskonseptet, og det ble identifisert forbedringspotensial knyttet til gjennomføringen av investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver. Vi ser derfor at hovedalternativ 1 bare tok sikte på å løse noen av de identifiserte problemene.

Hovedalternativ 2

Det ble i utredningen foreslått to varianter av hovedalternativ 2, men den største endringen i forhold til hovedalternativ 1 var lik for begge variantene, og innebar etablering av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon (IUO) (NOU 1999: 8: 40). Den øvrige organisasjonsstrukturen ble i alternativet foreslått beholdt som før. De to variantene av alternativet skilte seg fra hverandre i forhold til hvorvidt investerings- og utviklingsorganisasjonen skulle være lett eller tung. Forskjellen mellom en lett og tung organisasjon lå i om personell med teknisk kompetanse skulle ligge i investerings- og utviklingsorganisasjonen (tung, 2b) eller være tilknyttet driftsmiljøene i forsyningskommandoene (lett, 2a). Investerings- og utviklingsorganisasjonen ble i utredningen foreslått som en løsning på det identifiserte forbedringspotensialet i tilknytning til investerings- og utviklingsprosjekter.

Forslaget om å opprette en felles IUO ville innebære en horisontal despesialisering av denne delen av materiellforvaltningen i Forsvaret. Dette fordi en endring ville funnet sted fra at investerings- og utviklingsprosjekter var integrert i de ulike virksomhetene, til etableringen av en felles organisasjon for dette formålet. Ved at det ble foreslått opprettet en felles investerings- og utviklingsorganisasjon ville også den strukturelle kapasiteten på feltet økt. Dette fordi forskning viser at en egen enhet på områder gir økt kapasitet. Økt kapasitet kan påvirke innholdet i politikken, og kunne

derav gitt økt oppmerksomhet på investerings- og utviklingsområdet (Egeberg 2003: 120).

Jeg vil forfekte at hovedalternativ 2 søkte å løse to av de definerte problemene ved materiellforvaltningens organisasjonsstruktur; 1) å forbedre gjennomføringen av investeringsprosjekter og utviklingsprosjekter og, 2) å muliggjøre samordningsgevinster på dette feltet. Dette alternativet tok derfor heller ikke sikte på å løse alle de definerte problemene ved Forsvarets materiellforvaltning.

Hovedalternativ 3

I hovedalternativ 3 ble det i tillegg til forslaget om å opprette en felles IUO foreslått å opprette en felles forsyningsorganisasjon (NOU 1999: 8: 43). Dette innebar å legge forsyning av varer og tjenester inn i en felles organisasjon under én sjef. Den øvrige organisasjonsstrukturen ble også i dette alternativet beholdt som før. STYFOR hevdet at opprettelsen av en felles forsyningsorganisasjon ville bidra til at forvaltningen på en bedre måte ble i stand til å kostnadseffektivt produsere materiell stridsevne til Forsvaret (ibid.: 44). Som jeg har nevnt tidligere var dette et av premissene for utredningen, og kan i tillegg sees i sammenheng med utredningens problemdefineringskraft av fokus på økonomisk effektivitet. I likhet med opprettelsen av en felles IUO ville også en felles forsyningsorganisasjon ha innebåret en horisontal despesialisering og økt strukturell kapasitet. Dette av de samme årsaker som i forbindelse med opprettelsen av en felles IUO. Alternativet innebar videre en vertikal spesialisering. Dette fordi det ble foreslått opprettet et nytt hierarkisk nivå i kraft av sjefen for forsyningsorganisasjonen.

Jeg vil hevde at hovedalternativ 3 derfor søkte å oppnå ytterligere samordningsgevinster i forhold til alternativ 1 og 2 ved en egen forsyningsorganisasjon. Alternativet søkte med det å løse de samme problemene hovedalternativ 2, i tillegg til at det hadde et ytterligere fokus på økonomisk effektivitet.

Hovedalternativ 4

Mens det i hovedalternativ 1-3 i liten grad ble foreslått altomfattende organisasjonsendringer innebar hovedalternativ 4 en reorganisering som involverte alle enhetene i

Forsvarets materiellforvaltningen. Dette fordi det ble foreslått å gå bort fra en organisering med basis i forsvarsgrenene og over til fellesorganisasjoner basert på ulike prosesser (NOU 1999: 8: 45-46). Disse prosessene var investerings- og utvikling, teknisk, forsyning, vedlikehold, og drift av informasjonssystemer. Argumentet for opprettelsen av en organisasjon med et prosessbasert spesialiseringsprinsipp var at rendyrkingen av prosesser ville fremme effektivitet. Av dette kan vi se at også alternativ 4 ble introdusert som en løsning på problemet; mangel på effektivitet. Det ble imidlertid pekt på at ved denne type organisering vil koordineringsbehovet bli stort, og det alternativet ble derfor foreslått gjennomført sammen med hovedalternativ 5.

Spesialisering med utgangspunkt i prosess kan gi problemer med helhetlig tenking og problemløsning (Gulick 1937: 23), og økt helhetlig tenkning var, som nevnt, en av departementets målsettinger reorganisering. Det kan derfor synes som at ønsket om økt effektivitet med løsningen; en prosessbasert internstruktur, og målsettingen om helhetlig tenkning var i konflikt med hverandre. Imidlertid ble alternativet foreslått gjennomført sammen med hovedalternativ 5. Som vi skal se ble det ved dette alternativet forfektet at hensynet til helhetlig tenking og det økte koordineringsbehovet som ville følge av implementeringen av hovedalternativ 4, ville bli ivaretatt.

Hovedalternativ 5

I hovedalternativ 5 ble Forsvarets materiellforvaltning foreslått samlet under en felles ledelse med én sjef og en konsernstab (NOU 1999: 8: 46). Hensikten med alternativet var å styrke samordningen og tverrprioriteringen mellom organisasjonene/prosessene innenfor det enkelte hovedalternativ i kraft av en felles ledelse⁷. Hovedalternativ 5 ble vurdert med internorganisering som i alle de forskjellige hovedalternativene, men ble foreslått av STYFOR med internstruktur som i alternativ 4 (5c). I hovedalternativ 5 var, som i hovedalternativ 4, prosessene rendyrket. Som nevnt ble det hevdet at dette burde legge forholdene til rette for en effektiv utøvelse av prosessene. Kundene, primærvirksomheten i Forsvaret, ville på denne måten kun forholde seg til en organi-

⁷ Alternativ 5 a-c i figur 3.2

asjon i stedet for fem. Hovedalternativ 5 innebar som hovedalternativ 4 en organisering ut fra spesialiseringssprinsippet; prosess. Alternativet innebar også en vertikal spesialisering fordi det ville bli opprettet et nytt hierarkisk nivå i kraft av en felles ledelse for materiellforvaltningen i Forsvaret. Den nye ledelsen ville ha det helhetlige ansvaret for materiellforvaltningen, og det nye hierarkiske nivået ble også forventet, som nevnt, å løse koordineringsbehovet som ville oppstå ved å benytte spesialiseringssprinsippet; prosess. Dette fordi den formelle strukturen ville endres ved at materiellforvaltningen i Forsvaret nå ville bli hierarkisk koordinert ved ledelsen.

STYFOR definerte løsningen på problemene i materiellforvaltningen i Forsvaret som hovedalternativ 5 med en internorganisering som i hovedalternativ 4 (ibid.: 51). Det ble hevdet at en internorganisering som i hovedalternativ 4 ville løse effektivitetsproblemer, og at en felles ledelse for forvaltningen ville løse koordineringsbehovet og problemer i forbindelse med vertikal integrasjon. I tillegg støttet alternativet opp om Forsvarets styringskonsept ved at det skulle bli lettere for kundene å forholde seg til materiellforvaltningen. Imidlertid ble det pekt på at en trinnvis og fasedelt implementering av hovedalternativ 5 med internorganisering som i hovedalternativ 4 kunne være mest hensiktsmessig. Dette fordi det ville bli store organisasjonsendringer som skulle gjennomføres og det kunne derfor ha mye for seg med implementering i faser som hadde veldefinerte milepæler. I tabellen under presenterer jeg hvilke problemer de ulike hovedalternativene søkte og løse, og hvordan de aktet å gjøre dette.

Tabell 3.1 Problemene de ulike hovedalternativene adresserte

Problemer	HA 1	HA 2	HA 3	HA 4	HA 5
Tverrprioritering og helhetstenkning		Horisontal despesialisering for investerings- og utviklingsoppgaver ved opprettelse av en egen IUO. Dette innebærer økt helhetstenkning på dette området.	Horisontal despesialisering for investerings- og utviklingsoppgaver, samt for forsyning. Dette innebærer økt helhetstenkning på disse områdene.		Egen organisasjon for materiellforvaltningen. Horisontal despesialisering for alle enheter og felles ledelse. Forventes å bidra til økt helhetlig tenkning.
Forsvarets styringskonsept	Fokus på tydeliggjøring av styringsansvar, samt implementering av horisontal samhandel.				Ved egen organisasjon skulle det bli lettere for kundene (primærvirksomheten) å forholde seg til materiellforvaltningen. Innebærer derfor økt fokus på horisontal samhandel.
Investeringsprosjekter og utviklingsoppgaver		Egen IUO gir økt fokus og økt strukturell kapasitet på området.	Egen IUO gir økt fokus og økt strukturell kapasitet på området.	Egen IUO gir økt fokus og økt strukturell kapasitet på området.	Egen IUO gir økt fokus og økt strukturell kapasitet på området.
Økonomisk effektivitet			Egen forsyningsorganisasjon skulle bidra til økonomisk effektivisering med henhold til anskaffelser.	Prosess som spesialiseringsprinsipp ble ansett som særlig økonomisk effektivt.	Prosess som spesialiseringsprinsipp ble ansett som særlig økonomisk effektivt.

Utvalget anbefalte at fellesorganisasjonen for materiellforvaltningen i Forsvaret ble organisert som en forvaltningsbedrift med forsvarsministeren som eier (ibid.: 47-51). Beslutningen om tilknytningsform stod for STYFOR mellom forvaltningsbedrift og statsforetak. Det ble på den ene siden hevdet at myndighetenes mulighet til å utøve styring og kontroll var mindre i et statsforetak enn i en forvaltningsbedrift, men på den andre siden ble en virksomhets handlefrihet hevdet å være større i en tilknytningsform som statsforetak enn som forvaltningsbedrift. Det ble derfor fremholdt at valget av tilknytningsform burde baseres på kravet til statlig styring og kontroll i

forhold til behovet fri økonomisk handlefrihet for virksomheten. STYFOR anbefalte med utgangspunkt i dette en tilknytningsform som forvaltningsbedrift fordi det ble hevdet at myndighetene da ville ha god mulighet til styring og kontroll av virksomheten samtidig som tilknytningsformen åpnet for handlefrihet til å styre egen økonomi ut fra de overordnede krav som ble gitt (ibid.: 47). Under STYFORs arbeid ble det fremmet innsigelser i forhold til at forsvarsministeren skulle være eier av den nye organisasjonen, og ikke forsvarssjefen. Disse innsigelsene fokuserte på at det ville bli vanskelig for forsvarssjefen å styre Forsvaret helhetlig når en vesentlig del av virksomheten ikke lå under hans kommando. STYFOR hevdet imidlertid at dette ikke vil innebære noe problem hvis styringskonseptet var gjennomført, og hvis primærvirksomheten stilte krav til materiellforvaltningen (ibid.: 50).

Hovedalternativ 5 innebar på bakgrunn av dette at materiellforvaltningen i Forsvaret ville bli organisatorisk flyttet fra den ordinære militære virksomhet og at det ville bli opprettet en ny enhet direkte underlagt forsvarsministeren. Som diskutert tidligere var det øverste hierarkiske nivået som var underlagt departementet spesialisert etter formål. Formålet innebar, som nevnt, et skille mellom de enheter som var en del av Forsvarets militære virksomhet og de som ikke var det. Dette innebar at ved hovedalternativ 5 ble formålet for den nye enheten materiellforvaltning, og ikke lenger militær virksomhet. Som jeg har nevnt ville opprettelsen av en egen organisasjon for materiellforvaltningen innebære en vertikal spesialisering fordi det ville oppstå et nytt hierarkisk nivå i kraft av den nye enhetens ledelse. Men i tillegg til dette ville det også finne sted en vertikal despesialisering for materiellforvaltningen. Dette fordi forvaltningen ikke lenger ville være underlagt Forsvarets overkommando og det ville derfor ikke være noen hierarkiske nivå mellom Forsvarsdepartementet og materiellforvaltningen. Ved opprettelsen av en fellesorganisasjon ville også forvaltningens strukturelle kapasitet økt. Dette kan som nevnt påvirke innholdet i politikken på feltet og gi økt oppmerksomhet for materiellforvaltningen (Egeberg 2003: 120). Ved at avstanden til politisk og administrativ ledelse ved alternativet ble kortere er det også sannsynlig at det ville bli høyere grad av politisering av materiellforvaltningen i Forsvaret (Christensen og Egeberg 1997: 102-103).

3.5 Høringsfasen

3.5.1 Introduksjon

Jeg har i denne studien valgt å fokusere på høringsbrev og høringsuttalelser i tilknytning til utvalgets innstilling; ”Materiellforvaltningen i Forsvaret. Framtidig virksomhet, styring og organisering” (NOU 1999:8). Det ble også arrangert høringer i tilknytning til de stortingsproposisjoner som ble behandlet. Årsaken til at jeg har valgt å fokusere på høringsrunden i tilknytning til utredningen er fordi utredningen var omfattende og gikk langt i sine anbefalinger. De anbefalinger som ble gjort av utvalget STYFOR ble i stor grad også anbefalt av Forsvarsdepartementet og vedtatt av Stortinget. Det er derfor interessant å vurdere aktiviserings- og defineringsaspektet i denne høringsrunden. I de senere høringsrundene ble det i tillegg i liten grad forefektet noe nytt av høringsinstansene, som ikke kom frem i den første høringsrunden knyttet til NOU 1999: 8.

3.5.2 Aktiviseringsaspektet

STYFORs innstilling (NOU 1999: 8) ble sendt på høring til departementene, Riksrevisjonen, interesseorganisasjoner og etater underlagt Forsvarsdepartementet (Forsvarsdepartementet 1999a). FD skrev i høringsbrevet at de ønsket å gi høringsinstansene et best mulig grunnlag for å utarbeide høringsuttalelsen. Departementet ville derfor svare skriftlig på oppklarende spørsmål fra høringsinstansene, og distribuere anonymiserte spørsmål og svar til alle høringsinstansene, hvis dette var ønskelig fra høringsinstansenes side. Det ble også foreslått i høringsbrevet å gjennomføre et ”høringsseminar”. Et slikt seminar skulle ha en oppklarende rolle, og ikke være forum for substansdiskusjon av utredningen. Høringsfristen ble satt til tre måneder.

3.5.3 Defineringsaspektet

I Forsvarsdepartementets oppsummering av høringsuttalelsene ble det hevdet at det store flertallet av høringsuttalelsene knyttet til utredningen var positive (Forsvarsdepartementet 1999b). Jeg vil nå peke på at dette er en sannhet med modifikasjoner.

I Forsvarets overkommando og Forsvarets forskningsinstitutt høringsuttalelser ble det reagert på aktiviseringsaspektet knyttet til utredningen. FO påpekte at verken de operative kommandoene eller enheter fra primærvirksomheten i Forsvaret ble representert eller inkludert i utredningsarbeidet (Forsvarets overkommando 1999), mens FFI mente det var uventet at Forsvaret bygningstjeneste og dem selv ikke var med i STYFORs prosjekt- og styringsgruppe. Dette fordi de deltok i de fleste større materiellprosjekter, og ofte på en meget direkte og avgjørende måte (Forsvarets forskningsinstitutt 1999). FO rettet videre en grunnleggende kritikk mot STYFORs mandat ved at det ble forfektet at det var uhensiktsmessig å fokusere kun på materiellforvaltningen slik STYFOR hadde gjort, da det ble hevdet at hele Forsvarets virksomhet burde sees i sammenheng (Forsvarets overkommando 1999).

Videre delte imidlertid de fleste av høringsinstansene utredningens problemdefinering i kraft av at de identifiserte et forbedringspotensial for materiellforvaltningen i Forsvaret. Av forsyningskommandoene ble forbedringspotensialet blant annet knyttet til rasjonaliseringsmuligheter, økt tverrprioritering, tilknytningsform, felles ledelse, og alternativt eierskap (Hærens forsyningskommando 1999, Luftforsvarets forsyningskommando 1999, Sjøforsvarets forsyningskommando 1999). Det identifiserte forbedringspotensialet fokuserte dermed på endring av den formelle strukturen i kraft av fokus på økt samordning og integrering, noe som var i tråd med utredningen. På tross av dette gikk det igjen i mange av høringsuttalelsene at STYFOR i for stor grad hadde lagt bedriftsøkonomiske hensyn til grunn for utredningen. Det ble pekt på at skillet mellom støtte- og primærvirksomhet ikke alltid var hensiktsmessig plassert, fordi noen deler av materiellforvaltningen burde være tettere knyttet opp mot primærvirksomheten enn det horisontal samhandel la til rette for. Dette blant annet fordi primærvirksomheten besatt kunnskap som ofte burde komme direkte med i tilknytning til for eksempel anskaffelser (Forsvarets forskningsinstitutt 1999). Videre ble det hevdet at ikke alle deler av støttevirksomheten i Forsvaret kunne drives etter bedriftsøkonomiske hensyn, som horisontal samhandel (ibid., Forsvarets overkommando 1999, Norges Offiserforbund 1999). Det ble spesielt pekt på problemer i forhold til vertikal integrasjon ved at for eksempel teknisk personell

på en flystasjon burde være underlagt flystasjonssjefen og ikke sjefen i Luftforsvarets forsyningskommando (Forsvarets overkommando 1999).

Løsningsdefinering som fokuserte på økt samordning av materiellforvaltningen i Forsvaret ble fremmet av flere høringsinstanser, deriblant Finans- og tolldepartementet, Forsvarets forskningsinstitutt, LO Stat og Norges Offiserforbund. Dette var i tråd med både premisser og problemdefinering i utredningen. Forsvarets overkommando pekte imidlertid på at når forsvarsgrenene gjennom tidene hadde utviklet ulik organisering av støttevirksomheten, hadde dette å gjøre med at forsvarsgrenene hadde forskjellig behov for støtte, og FO var derfor skeptisk til samordning. Videre delte de fleste av høringsinstansene som fremmet vesentlige kommentarer ikke utredningens syn på at hovedalternativ 5, med intern organisering som hovedalternativ 4, var den beste løsningen. Det ble av flere instanser gitt uttrykk for at det ville være en bedre løsning å ta utgangspunkt i den organiseringen som eksisterte, og at en kunne oppnå mye ved å effektivisere denne, uten at det ville innebære så store omveltninger som ved hovedalternativ 5 (blant annet: Forsvarets overkommando 1999, Forsvarets Sivile Tjenestemenns Landsforbund 1999, Norges Offiserforbund 1999).

Andre spørsmål ved utredningen som opptok mange av høringsinstansene var tilknytningsform og eierspørsmålet for materiellforvaltningen i Forsvaret. FO ved forsvarssjefen frarådte, i likhet med de fleste andre av høringsinstansene, å overføre materiellforvaltningen i Forsvaret til forsvarsministeren, blant annet fordi det ble hevdet at forsvarssjefen vanskelig kunne styre helhetlig uten kommandomyndighet. Det ble derfor fra Forsvarets overkommando anbefalt at materiellforvaltningen fortsatt burde organiseres som forvaltningsorganer underlagt forsvarssjefen. SFK på den andre siden var enig med STYFOR og anbefalte at materiellforvaltningen ble organisert som en forvaltningsbedrift. Dette fordi tilknytningsformen ville gi organisasjonen handlefrihet som på en bedre måte satt organisasjonen i stand til å møte overordnede krav til effektiv utnyttelse av ressursene.

Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD), som også var en del av materiellforvaltningen i Forsvaret og dermed en direkte berørt virksomhet av reorganiseringen, var i sin høringsuttalelse meget positiv til STYFORs utredning og i stor grad enig med de anbefalinger som ble gjort (Forsvarets tele- og datatjeneste 1999). Imidlertid ble det

i uttalelsen fokusert på at overgangen til en prosessbasert internstruktur ikke burde gjennomføres før man kunne trekke erfaringer fra hvordan de øvrige organisasjonsendringene, for eksempel en felles ledelse, fungerte i praksis. Dette var i tråd med STYFORs betraktninger om at det ville være mest hensiktsmessig å implementere den nye organisasjonsstrukturen trinnvis. Vi ser derfor at FTDs høringsuttalelse i stor grad skilte seg fra de andre høringsuttalelsene ved at virksomheten delte både utvalgets problem- og løsningsdefinerings. Dette kan muligens sees i sammenheng med at FTD var plassert et hierarkisk nivå nærmere FD enn det forsyningskommandoene var, slik at FD sannsynligvis hadde mer kontroll og styring med FTD samtidig som FTD sannsynligvis også hadde mer aksess til FD.

3.6 Vedtaksfasen

3.6.1 Introduksjon

I St.prp. nr. 55 (1999-2000): "Framtidig virksomhet, styring og organisering" la Regjeringen frem forslag reorganisering av Forsvarets materiellforvaltning. Proposisjonen bygget på NOU 1999: 8: "Materiellforvaltningen i Forsvaret. Framtidig virksomhet, styring og organisering", som jeg har drøftet og gjort rede for tidligere i oppgaven. Som nevnt tok FD ved Regjeringen sikte på å gjennomføre en fasedelt implementering av reformen der FLO skulle etableres i fase en, en investerings- og utviklingsorganisasjon skulle opprettes i fase to, mens fase tre skulle innebære en overgang til en prosessbasert internstruktur.

3.6.2 Aktiviseringsaspektet

De tre fasene som reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret skulle implementeres gjennom innebar tre ulike stortingsproposisjoner, som ulike aktører deltok i arbeidet med. I den første proposisjonen om selve etableringen av Forsvarets logistikkorganisasjon, var det fra FD i hovedsak de samme aktørene som hadde deltatt tidligere i prosessen. Andre sentrale aktører i denne proposisjonen var toppledelsen i departementet og Forsvarets overkommando. Imidlertid hadde ledelsen i Forsvarets overkommando blitt byttet ut siden utredningsfasen, slik at det var andre

personer som deltok fra FO i hørings- og vedtaksfasen enn det hadde vært tidligere i prosessen. Videre ble fase 2 som innebar opprettelsen av en investerings- og utviklingsorganisasjon inkludert i en felles gjennomføringsproposisjon for hele Forsvaret, og det fant derfor sted et skifte i aktører. Aktører som arbeidet med proposisjonen kom fra både FD, FMO, FFI og FBT, og det var med det ikke lenger de samme personene som hadde vært involvert i prosessen frem til nå, som ble aktivisert i arbeidet med denne proposisjonen. Videre var sentrale aktører i den tredje proposisjonen, om overgangen til en prosessbasert internstruktur, i hovedsak fra Forsvarets militære organisasjon (informant). Det vil si at det faktiske initiativet⁸ bak proposisjonen og innholdet i den, i hovedsak kom fra FMO, mens den ble skrevet av aktører fra Forsvarsdepartementet.

3.6.3 Defineringsaspektet

Vedtak om etablering av Forsvarets logistikkorganisasjon

I St.prp. 55 (1999-2000) ble det av Regjeringen foreslått å etablere Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). FLO skulle ved etableringen bestå av forsyningskommandoene, FTD, materielldelen av FO, deler av de regionale forsyningskommandoene og Forsvarets øvrige verksteder og lagre. Dette var de samme enhetene som også før reorganiseringen bedrev materiellforvaltning. Videre ble det foreslått at FLO skulle være underlagt FMO, med en sjef direkte underlagt forsvarssjefen som skulle være støttet av en stab. Vi ser at dette ikke var i samsvar med løsningsdefineringsfasen i utredningsfasen, der materiellforvaltningen ble foreslått direkte underlagt Forsvarsdepartementet med forsvarsministeren som eier. Imidlertid var forslaget i tråd med den organisasjonstenkningen som ble fremmet av mange av høringsinstansene. I proposisjonen ble det hevdet at bakgrunnen for å anbefale forsvarssjefen som eier var knyttet til at de tilla forsvarssjefens høringsuttalelse stor vekt. Mine intervjuer har imidlertid avdekket at det pågikk en intens tautrekking mellom forsvarssjefen og hans stab på den ene siden og Forsvarsdepartementet på den andre siden rundt dette spør-

⁸ Det formelle initiativet kom selvsagt fra FD, men informanter har påpekt at det var aktører fra FMO som "presset på" for at proposisjonen ble initiert på dette tidspunktet.

målet. Ledelsen i FD stod i striden bak utredningen og de anbefalingene som der ble foreslått. Av flere av studiens informanter ble det imidlertid forfektet at bakgrunnen for at departementet gikk inn for konsensus med forsvarssjefen på tross av at dette gikk imot det de egentlig stod for, var at de mente det var viktig for reformens gjennomføringsevne at det var enighet. Dette både i tilknytning til senere implementeringen av reformen, men også i forhold til mulighetene for gjennomslag i Stortinget. Samtidig var en sentral tankegang at det først og fremst var viktig å få til den organisatoriske samordningen av materiellforvaltningen, så kunne man senere ta opp igjen spørsmål om tilknytningsform og organisatorisk plassering.

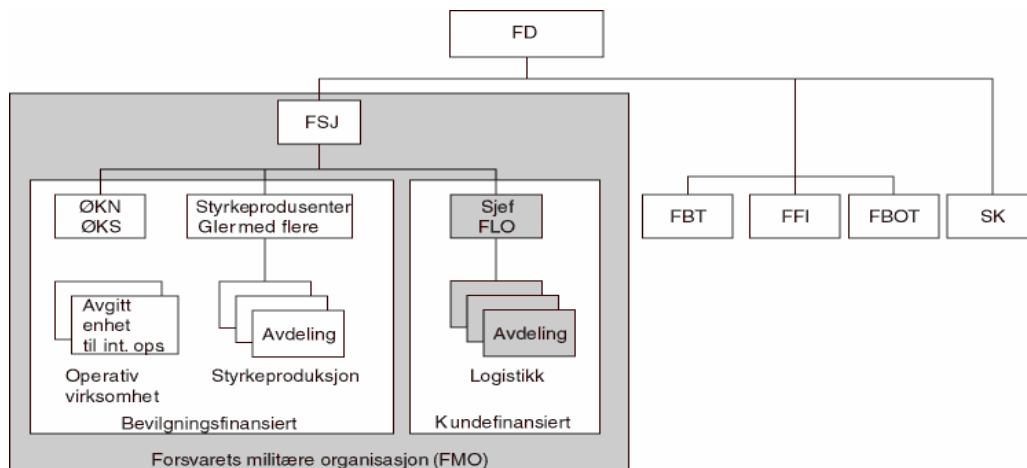
I Regjeringens forslag lå det også at FLO skulle være kundefinansiert, og ikke bevilgningsfinansiert som andre deler av FMO var/er (ibid.: 6). Dette var i tråd med det fokus på horisontal samhandel som ble forfektet i utredningsfasen. Imidlertid ble det fremmet en del kritikk av fokuset på horisontal samhandel av høringsinstansene. Vi ser derfor at høringsinstansenes kommentarer på dette punktet ikke ble tatt til følge i vedtaksfasen. Som nevnt tok FD ved Regjeringen sikte på å gjennomføre en fasedelt implementering av reformen, og dette var i tråd med både utredningen og FTDs høringsuttalelse. Det ble videre i proposisjonen foreslått at spørsmålet om en tilknytningsform som forvaltningsbedrift skulle utsettes til prosessens fase tre.

Etableringen av FLO ble i proposisjonen fremmet som en løsning på problemer knyttet til potensial for effektivisering av logistikkfunksjoner ved å redusere ubalanse mellom oppgaver og ressurser, og mellom drift og investeringer. Vi ser at dette var problemer som hovedsakelig knyttet seg til mangel på økonomisk effektivitet. Det ble videre pekt på at de grep som tidligere var blitt gjort⁹ for å sikre økt samordning mellom forsvarsgrenene ikke hadde ført frem, og at de forslag som ble fremmet i proposisjonen derfor var nødvendige for å tilpasse logistikkfunksjonene til fremtidens utfordringer. Ved dette ser vi at mangel på økt samordning også ble identifisert som et problem ved Forsvarets materiellforvaltning i vedtaksfasen i likhet med både utrednings- og høringsfasen. Manglende rendyrkning av forsvarssjefens eierrolle ble også definert som et problem i proposisjonen, og det ble pekt på at dette i praksis hadde ført til at de viktigste kundene (generalinspektørene) også fikk utøve eierrollen på

⁹ Se punkt 3.2; "Et historisk tilbakeblikk på materiellforvaltningen i Forsvare".

vegne av forsvarssjefen. Ellers delte Regjeringen i vedtaksfasen i stor grad utvalgets problemdefinering, og problemene knyttet seg derfor til; økonomisk effektivitet, mangelfull gjennomføring av styringskonseptet, manglende helhetlig styrings- og ledelsesinformasjon, og det ble identifisert forbedringspotensial knyttet til gjennomføring av investerings- og utviklingsprosjekter.

Forsvarskomiteen på Stortinget rådet i Innst. S. nr. 25 (2000-2001) Stortinget til å vedta de endringer som ble foreslått i St.prp. nr. 55 (1999-2000). I det vedtaket som ble gjort ble det eksplisitt uttrykt at FLO skulle gjennomgå en påfølgende reorganisering og tilpasning av organisasjonen (Innst. S. nr. 25 (2000-2001): 12). I forhold til skillet mellom primær- og støttevirksomhet i Forsvaret delte Forsvarskomiteen utredningens og Regjeringens fokus på at dette ville føre til en mer rasjonell drift og dermed en bedre utnyttelse av bevilgningene til Forsvaret (ibid.: 10). Høringsinstansenes skepsis på dette punktet ble derfor heller ikke delt av Forsvarskomiteen. Videre forutsatte Komiteen at Regjeringen forela Stortinget nødvendige forslag før fase to og tre av prosessen ble iverksatt. Med dette aktiviserte Forsvarskomiteen seg selv og Stortinget med videre i prosessen. Flertallet i komiteen (medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet) var enig med Regjeringen i at spørsmålet om tilknytningsform skulle utsettes til prosessens fase tre. Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre forfektet imidlertid at en omgjøring av FLO til en statlig forvaltningsbedrift ikke var aktuelt i den videre utvikling av fasene for FLO (ibid.: 11). I figuren under vises FLOs plassering i Forsvarets organisasjon.



Figur 3.3 FLOs plassering i Forsvarets organisasjon

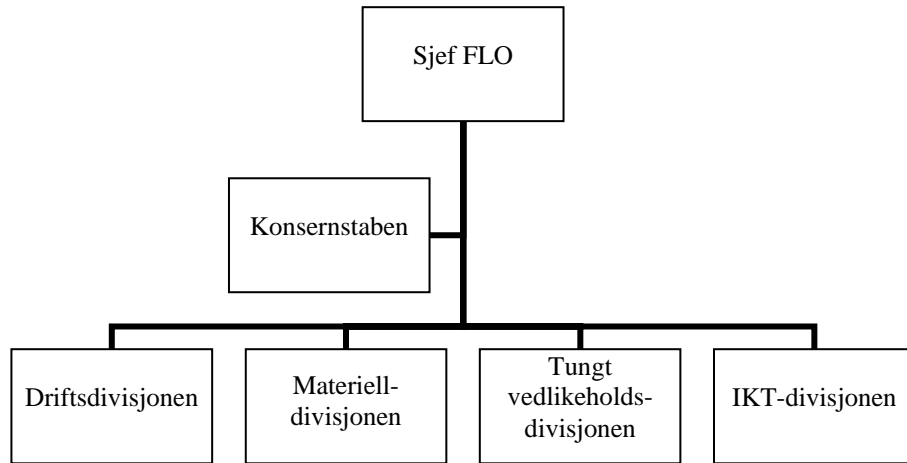
Kilde: St.prp. 55 (1999-2000) (24, figur 5.2)

Vedtak om iverksetting av fase to og tre

I gjennomføringsproposisjonen for Forsvaret i perioden 2002-2005 (St.prp. nr. 55 (2001-2002)) ble etableringen av en felles investerings- og utviklingsorganisasjon (fase to) fremskyndet med et år. Organisasjonen skulle derfor være ferdig etablert innen utgangen av 2002 og ikke innen utgangen av 2003 som opprinnelig hadde blitt lagt til grunn (ibid.: 34). Det ble videre av Regjeringen anbefalt å etablere en "lett" IUO for å unngå at det ble utviklet to konkurrerende fagtekniske miljøer. I proposisjonen ble det pekt på at bakgrunnen for å etablere FLO/IUO var å samle de knappe ressursene i ett miljø. Det ble forfektet at dette ville sikre et høyt faglig nivå, samtidig som det ville gi grunnlag for bedre planlegging og gjennomføring av store investeringsprosjekter. Investerings- og utviklingsorganisasjonen ble foreslått direkte underlagt Sjef FLO. Stortinget vedtok videre Regjeringens forslag om etablering av en investerings- og utviklingsorganisasjon innen FLO (Innst. S. nr. 232 (2001-2002): 37). Imidlertid var Forsvarskomiteen i innstillingen mest opptatt av program GOLF¹⁰. Program GOLF er ikke en del av denne studien, og i så måte aktiviserte Forsvarskomiteen seg til en viss grad bort fra videre diskusjon om etablering av en IUO.

¹⁰ Program GOLF er et IT-system som skulle gi FLO de virkemidlene som var nødvendige for å effektivisere logistikkfunksjonene (Innst. S. nr. 232 (2001-2002): 21).

I St.prp. nr. 12 (2003-2004) la Regjeringen frem forslag om videre tilpasninger av FLO og dermed forslag om å iverksetningen av prosessens fase 3. Initiativet til proposisjonen kom, som nevnt, fra Forsvaret militære organisasjon fordi de mente det var nødvendig med et stortingsvedtak for å kunne implementere divisjonsstrukturen og ta ut innsparingsmål (informant). FD delte imidlertid fokuset på å nå de gitte innsparingsmålene med FMO. Det ble i likhet med tidligere faser hevdet at FLO måtte være en organisasjon som til en hver tid skulle ha muligheten til å tilpasse seg kundens behov. FLO skulle derfor være en organisasjon der omstilling skulle være en permanent metodisk tilnærming (ibid.: 3). Det ble videre foreslått at FLO skulle utvikles fra å være en forsvarsgrenorientert organisasjon til en prosessbasert organisasjon som i utgangspunktet skulle være basert på fire divisjoner. Disse divisjonene var: Driftsdivisjonen, materielldivisjonen, tungt vedlikeholdsdivisjonen, og informasjons- og kommunikasjonsteknologidivisjonen. Vi ser at disse fire divisjonene ikke var de samme som ble foreslått i utredningsfasen. Det er imidlertid uklart hva som er årsaken til at det på dette tidspunktet ble foreslått andre prosesser som grunnlag for divisjonene enn tidligere. Etableringen av en IKT-divisjon ble imidlertid annonsert i gjennomføringsproposisjonen for perioden (St.prp. nr. 55 (2001-2002)). Bakgrunnen for dette var at virksomheten var kritisk for Norges forsvarsevne, og at terroranslaget 11. september 2001 hadde aktualisert behovet for generell samordning. Sentralt i dette var også at det måtte legges til rette for at IKT-virksomheten i fremtiden også kunne ha kunder utenfor Forsvaret (ibid.: 35-36). Investerings- og utviklingsorganisasjonen som ble opprettet i fase 2 skulle videre legges inn under materielldivisjonen. Dette innebærer at man gikk bort fra en "lett" investerings- og utviklingsorganisasjon og i retning av en "tung" organisasjon fordi man også inkluderte teknisk kompetanse i enheten.



Figur 3.4 Divisjonsstrukturen i FLO

Kilde: St.prp. nr. 12 (2003-2004)(4, figur 4.1).

Hver divisjon i FLO skulle fungere som en komplett enhet i virksomheten, med sitt eget produksjonsområde, marked og forretningsidé. Som følge av dette skulle divisjonene gis forretnings- og resultatansvar, og styringen av divisjonene skulle utøves av konsernstaben gjennom rammer, mål og resultatkrav (ibid.: 4). Omorganiseringen skulle bidra til å oppnå økonomisk innsparing ved hjelp av redusert personell- og arealbehov og reduserte driftsutgifter ved felles styrings- og forvaltningssystemer. Denne problem- og løsningsdefineringen var i tråd med den organisasjonstenkningen som hadde blitt fremmet av både STYFOR, Forsvarsdepartementet og Regjeringen tidligere i prosessen. Det ble videre foreslått at materielldivisjonen skulle utføre tilsynsfunksjoner; forvalte bestemmellesverk, dispensasjonssøknader og kontroll, for å ivareta et helhetlig ansvar for materiellforvaltningen. Dette innebar at kontrollfunksjonen ble beholdt i forvaltningen. Det ble i proposisjonen også annonsert at virksomheten; tungt vedlikeholdsdivisjonen, i økende grad ville bli eksponert for konkurranse, med mulig bortsetting av enkelte virksomheter som resultat (ibid.: 7). Det ble også annonsert at Regjeringen for neste planperiode ville fremme ytterligere forslag som ville innebære en mer dyptgripende omforming av FLO.

Spørsmålet om tilknytningsform for FLO som tidligere hadde blitt utsatt til prosessens fase tre ble i proposisjonen igjen utsatt, og det ble foreslått at spørsmålet

skulle settes inn i en helhetlig og langsiktig ramme, og Regjeringen skulle derfor gi sin anbefaling i tilknytning til langtidsproporsjonen for perioden 2005-2008 (ibid.: 9)¹¹. Gjennom studiens informanter har det fremkommet at spørsmålet om tilknytningsform og organisatorisk tilknytning for FLO hadde blitt behandlet og diskutert videre i departementet i etterkant av kompromisset som hadde blitt inngått ved St.prp. 55 (1999-2000). Imidlertid var det fremdeles sterk motstand både i Forsvarets organisasjon som helhet og internt i FLO, og det ble derfor opplevd som en umulighet å foreslå noe i denne retningen også på dette tidspunktet.

Av intervjuene har det kommet frem at det i hovedsak var Forsvaret (FMO), og ikke Forsvarsdepartementet, som stod for defineringsaspektet i denne proposisjonen. FD mente at den divisjonsstrukturen som ble foreslått var unødvendig da det måtte større grep til for å bedre både økonomiske - og styringsmessige forhold. Departementets intensjoner med proposisjonen rettet seg derfor mot å få fullmakter til videre omstilling av FLO, noe man ved proposisjonen fikk på bakgrunn av at FLO skulle tilpasses kundens behov og omstilling skulle være en metodisk tilnærming (informant). En annen årsak til at FD valgte å foreslå proposisjonen var at FMO pekte på at de måtte gjennomføre endringer for at de gitte innsparingsmålene skulle nås. Hvis departementet ikke tillot disse endringene ville de fremstå som ”syndebukk” når innsparingsmålene ikke ville bli nådd, og FD ble på denne måten ”tvunget” til å foreslå en proposisjon det i stor grad ikke var enig med innholdet i (ibid.).

Forsvarskomiteen innstilte i tråd med proporsjonen at FLO skulle videreutvikles ved å opprette en prosessbasert internstruktur med utgangspunkt i fire divisjoner (Innst. S. nr. 93 (2003-2004): 9). Dette ble også vedtatt av Stortinget. Imidlertid var både Forsvarskomiteen og debatten i Stortinget mest opptatt av bestemte enheter og lokalisering, slik at selve divisjonsstrukturen fikk liten plass. Det ble videre av informanter hevdet at selv om representanter fra Forsvarskomiteen på Stortingets uttrykte deltakelse knyttet til den videre omstillingen i FLO, så fulgte de ikke opp dette i praksis. Det ble hevdet at representantene i praksis var bevisst på at Forsvars-

¹¹ I langtidsproposisjonen (St.prp. nr. 42 (2003-2004)) ble det imidlertid pekt på at ny tilknytningsform i fremtiden kun var aktuelt for deler av materiellforvaltningen, der dette kunne gi økonomiske besparelser og være operativt forsvarlig. Det ble med dette kun fokusert på ressursbesparelse, og ikke mulighetene for styring og kontroll som hadde vært sentralt i debatten på tidligere tidspunkt.

departementet gjennom proporsjonen fikk fullmakter til videre omstilling, og at dette var noe de som representanter også mente var nødvendig, selv om noe annet ble uttrykt utad. De årsakene som har kommet frem i forhold til dette var at representantene fra Arbeiderpartiet hadde et ønske om å følge opp organisasjonstenkningen fra Statsråd Bjørn Tore Godals tid, samtidig som man utad måtte stille seg bak arbeidstakernes interesser. Dette i tillegg til at det var viktig for representantene at FLO nådde de gitte innsparingsmålene førte til at Stortinget i praksis trakk seg ut av prosessen og gav fullmakter for videre omstilling til FD.

3.7 Den videre utviklingen av Forsvarets logistikkorganisasjon

3.7.1 Introduksjon

Forsvarets logistikkorganisasjon ble etablert 1. januar 2002, og en felles investerings- og utviklingsorganisasjon ble opprettet 1. januar 2003, mens divisjonsstrukturen ble implementert 1. januar 2004. I St.prp. nr. 42 (2003-2004: 106); ”Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008”, ble det imidlertid forfektet at FLO måtte gjennomgå ytterligere omlegging. Dette for at å kunne spare ressurser, slik at disse kunne overføres til operativ drift og materiellinvesteringer. Det ble annonsert at virkemidler som offentlig-privat partnerskap¹² og konkurranseutsetting kunne være aktuelt for deler av FLOs virksomhet i fremtiden. Disse virkemidlene skulle sammen med årsverksreduksjoner nå de gitte innsparingsmålene. Da Forsvarets logistikkorganisasjon signaliserte at de ikke ville være i stand til å møte disse kravene opprettet FD sommeren 2004 en arbeidsgruppe som fikk navnet Arbeidsgruppe Omstilling (AGO). I den første tiden foregikk det en debatt mellom FD og FMO om arbeidsgruppens mandat og organisasjonstilknytning. Debatten endte med at AGO ble etablert under Sjef FLO, og ble dermed Sjef FLO sitt verktøy for den videre omstillingen av organisasjonen (Evalueringsrapport FLO Fase 1 (kommer)). Et vesentlig oppdrag i AGOs mandat gikk ut på å utarbeide løsninger som skulle bidra til

¹² Offentlig-privat partnerskap er en samarbeidsform der privat leverandør finansierer størstedelen av en utbygging eller materielleveranse, og stiller sitt produkt til rådighet for det offentlige mot leie i et antall år (St.prp. nr. 42 (2003-2004): 117).

reduksjon av 1000 årsverk i FLO (Hernes). Arbeidsgruppe Omstilling erstattet videre Prosjekt FLO som var et eget omstillingselement i FLO. Jeg vil nå gjøre rede for aktiviserings- og defineringsaspektet i AGO-prosessen.

3.7.2 Aktiviseringsaspektet

Forsvarsdepartementet aktiviserte aktører fra egen organisasjon inn i gruppen som skulle jobbe med den videre omstillingen av FLO. På bakgrunn av dette ble AGO av mange i Forsvaret oppfattet som departementets ”utsendte”, og det var tidvis sterk motstand mot arbeidsgruppen (informant). Imidlertid var også aktører fra Forsvaret organisasjon representert i gruppen, og da spesielt aktører fra FLO. Den rollen disse aktørene besatt var todelt: 1) Først og fremst skulle de være fagpersoner som ble inkludert i arbeidsgruppen på bakgrunn av sin kompetanse, men 2) de skulle også være representanter for sine respektive enheter fordi AGO var opptatt av at de endringene de foreslo skulle være forankret i organisasjonen (ibid.). Utredningsarbeidet ble videre gjennomført i forskjellige arbeidspakker. Disse var knyttet til vedlikehold, forsyning, systemstyring, investering, IKT og stab. Hver arbeidspakke hadde egne ledere som inngikk som en del av bemanningen i AGO. Disse benyttet utredningskapasitet i FLOs linjeorganisasjon, i tillegg til at det ble anvendt utredningskapasitet i form av konsulenter innleid av FD (Evalueringsrapport FLO Fase 1 (kommer)). Gjennom hele prosessen ble det videre holdt informasjonsmøter både med forsvarsgrenene og forsvarsstaben, i tillegg til med departementet og Stortinget.

3.7.3 Defineringsaspektet

Organisasjonsutviklingen av FLO i denne perioden var i stor grad fokusert på årsverksreduksjoner da dette var bakgrunnen for den videre reorganiseringen. Innsparingsmålene fungerte derfor som hovedpremissene for AGOs arbeid. Videre hadde Forsvaret av Stortinget blitt pålagt å opprette en egen investeringsetat som skulle være direkte underlagt Forsvarsdepartementet (Innst. S. nr. 234 (2003-2004)). På bakgrunn av dette lå det i AGOs mandat at gruppen skulle komme med et løsningsforslag som klargjorde for en slik etat (Hernes). Dette fungerte derfor også som et

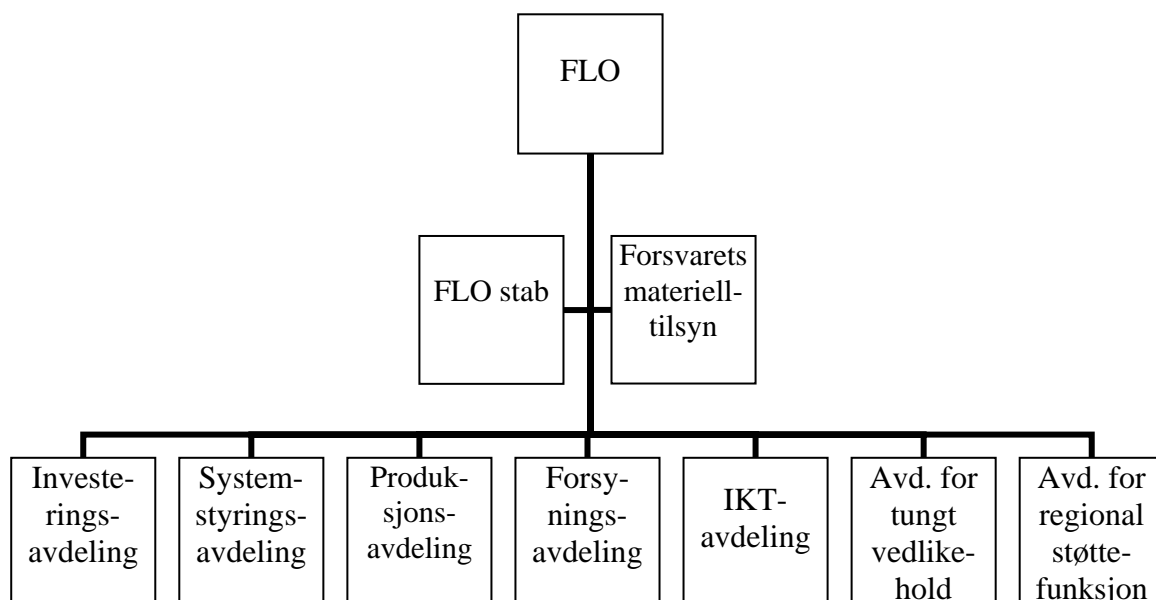
premiss for utvalgets arbeid. Det løsningsforslaget som AGO skulle fremme måtte videre ligge innenfor de rammene som ble gitt av STYFOR og St.prp. nr. 55 (2000-2001) (informant).

De problemer med divisjonsstrukturen som reorganiseringen søkte å løse var av mandatet i hovedsak knyttet til at organisasjonen ikke var økonomisk effektiv nok. Imidlertid ble det av informantene også påpekt andre problemer som man ved reorganiseringen søkte å løse. Disse rettet seg i stor grad mot en for topptung ledelse i divisjonsstrukturen. Det problematiske ved dette, foruten at det var kostnadskrevenende, ble betegnet som for trege beslutningsprosesser og at divisjonene var for lite fleksible blant annet i forhold til den omstillingen som fremdeles pågikk. Det ble pekt på at det var for stor avstand mellom Sjef FLO og avdelingene i divisjonene, samtidig som det var også var ønskelig å øke aksessen fra bunnen til toppen av hierarkiet. De topp-tunge divisjonene ble derfor sett på som et hinder for både den hierarkiske styringen og aksessen fra bunnen til toppen av hierarkiet. Videre ble det forfektet at divisjonsstrukturen ikke fremmet helhetstankegangen i ønskelig grad, og at divisjonsledelsene hadde et for stort kontrollspenn. Man ønsket derfor å ytterligere rendyrke prosesser for å muliggjøre helhetstankegangen. En rekke aktører i FLO ble også oppfattet som lite endringsvillige, og det var derfor ønskelig å skifte ut personell. Det hadde også av utredningen kommet frem at skillet mellom en sentral IKT-divisjon og distribusjons-IKT, som var en del av driftsdivisjonen, var lite hensiktsmessig fordi mye ”falt mellom to stoler”. Det ble derfor oppfattet som ønskelig å samle IKT-virksomheten i materiellforvaltningen i Forsvaret.

Løsningene på disse problemene ble identifisert som å fjerne divisjonsstrukturen, og erstatte divisjonene med syv avdelinger¹³. På denne måten ble et hierarkisk nivå, i kraft av divisjonsledelsen fjernet. Generalmajor Trond Ragnarsøn Karlsen (2005) som ledet AGO fremholdt at årsaken til denne organisasjonsendringen var at de ønsket å ha en flat organisasjon der veien fra topp til bunn var kortere enn tidligere. Tanken var at en flatere struktur ville være mer oversiktlig, og dermed gi mer effektiv drift ved at oppgaver, ansvar og myndighet ble tydeliggjort. Hensikten var å styrke FLOs operative fokus og bidra til å nå gitte omstillingsmål. Videre ble stabs-

¹³ I tillegg til opprettelsen av Forsvarets materielltilsyn.

og støttefunksjoner lagt ned og slått sammen, og enkelte fagmiljøer ble til en viss grad også redusert i tillegg til å bli samlet (Evalueringsrapport FLO Fase 1 (kommer)); et ”ende-til-ende”-perspektiv stod derfor i fokus. Videre ble det av AGO foreslått å opprette en ”lett” investeringsorganisasjon. Bakgrunnen for dette var på den ene siden økonomi i kraft av at det ville blir for kostbart å ha to tekniske fagmiljøer, men sentralt var også at man lett skulle kunne skille denne investeringsenheten ut (informant). Man gikk med dette tilbake til den organisasjonstenkningen som hadde kommet til uttrykk hos STYFOR utvalget. IKT ble videre på bakgrunn av problemdefineringsen samlet i en egen organisasjon. Et siste sentralt element i den foreslåtte organisasjonsstrukturen var at det ble opprettet et materielltilsyn. Det ble av informanter pekt på at bakgrunnen for dette var trender i samfunnet om at kontrollvirksomhet bør tas ut av den ”ordinære” virksomhet. Dette for å sørge for at man ikke ville inneha en dobbeltrolle ved å kontrollere seg selv. Avdelingsstrukturen som ble foreslått i AGO-prosessen ble vedtatt og implementert 1. september 2005¹⁴. Under vises det vedtatte organisasjonskartet.



Figur 3.5 FLOs organisasjonsstruktur etter AGO-prosessen

Kilde: Karlsen (2005) (plansje 5).

¹⁴ Den organisasjonsstrukturen som ble foreslått skulle videreutvikles for å nå oppdrag gitt i forsvarssjefens virksomhetsplan for 2005-2008. Denne videreutviklingen pågår fremdeles på skrivende tidspunkt, og går derfor utover rammene for denne studien.

Denne organisasjonsendringen innebar både vertikal despesialisering og horisontal spesialisering. Vertikal despesialisering fant sted fordi et hierarkisk nivå i kraft av divisjonsledelsen ble fjernet. Imidlertid innebar også reorganiseringen en vertikal integrering fordi avstanden fra topp til bunn ble kortere i kraft av at avdelingene ble mindre enn de foregående divisjonene. Horisontal spesialisering fant sted ved at de fire divisjonene ble delt opp i syv avdelinger. Videre vil jeg hevde at det fremdeles var spesialiseringsprinsippet; prosess, som ble benyttet. Dette fordi de ulike avdelingenes arbeidsoppgaver kan ansees som ulike prosesser. Dette ved at for eksempel all IKT-kompetanse ble samlet i en avdeling og all systemstyringskompetanse ble samlet i en annen. På den andre siden kan en hevde at spesialiseringsprinsippet, formål, også er benyttet. Dette kommer til uttrykk ved avdelinger som investering og forsyning. En kan hevde at formålet i seg selv til eksempel var materiellinvesteringer, og at all kompetanse som knyttes til dette ble samlet i en organisasjon, i stedet for at de ulike prosessene dannet grunnlaget for spesialisering. Men hovedsakelig vil jeg forfekte at det var spesialiseringsprinsippet; prosess, som i størst grad stod i fokus.

Ved behandling av AGOs innstilling uttrykte lederskapet i FLO uenighet i at divisjonene var for toptunge. Denne uttalelsen ble imidlertid ikke tatt hensyn til slik at lederskapet i FLO på dette spørsmålet ikke fikk aksess til defineringsaspektet. Ved lokal behandling av AGOs innstilling kom det videre frem at arbeidstakerorganisasjonene ikke var fornøyd med at man lokalt i FLO benyttet seg av "ende til ende" - prinsippet, og det ble fremmet et ønske om en lokal FLO sjef. Dette ble av arbeidsgruppen ikke oppfattet som problematisk slik at høringsinstansene fikk aksess uten videre forhandlinger, og det ble med det opprettet lokale FLO sjefer.

KAPITTEL 4

Analyse av beslutningsprosessen(e)

4.1 Introduksjon til kapitlet

I dette kapitlet skal jeg karakterisere prosessen bak etableringen av Forsvarets logistikkorganisasjon og de påfølgende organisasjonsendringene med hensyn til organisasjonsstruktur, aktivisering og definering, og videre analysere hvordan dette kan forklares ut fra de teoretiske tilnærmingene. Jeg tar som nevnt utgangspunkt i den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet, men jeg vil også vurdere hvilken betydning empiriske funn fra de supplerende teorier (forhandlingsteori, kulturteori og myteteori) hadde i prosessen, og hvorvidt disse fremmet eller begrenset mulighetene for hierarkisk styring og kontroll. Avslutningsvis vil jeg drøfte hvordan disse funnene eventuelt har virket sammen ved reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret, samt hvilken betydning denne samvirkningen har hatt for mulighetene for hierarkisk styring og kontroll.

Mens jeg i forrige kapittel strukturerte de empiriske funnene i kronologisk rekkefølge velger jeg i dette kapitlet å ta utgangspunkt i de ulike teoretiske perspektivene. Dette blir gjort for å synliggjøre de ulike perspektivenes forklaringsrelevans knyttet til reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret. Under hver teoretiske tilnærming vil det imidlertid skilles mellom de ulike fasene i prosessen. Jeg har valgt å se høringsfasen sammen med vedtaksfasen i dette kapitlet fordi det interessante knyttet til høringsinstansene i denne studien er hvorvidt de har fått aksess til defineringsaspektet.

4.2 Hierarkisk variant av et instrumentelt perspektiv

4.2.1 Utredningsfasen

Hierarkisk styring og kontroll av aktører?

Initiativet til utredningen om reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret kom fra fagavdelingene i Forsvardepartementet og Forsvarets overkommando. Hvorvidt dette støtter opp om den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet avhenger blant annet av hva som defineres som hierarkisk ledelse. Da initiativet til reorganiseringen kom fra avdelingene, og ikke fra toppledelsen i departementet, Forsvarets overkommando eller fra Stortinget, kan det pekes på at dette ikke er å betegne som hierarkisk ledelse. Jeg vil imidlertid hevde at siden avdelingene i FD er en del av den vertikale hierarkiske linjen blir det sentrale spørsmålet hvorvidt avdelingene i kraft av initiativet hadde en felles forståelse med toppledelsen i departementet eller om de gikk i mot denne. Siden initiativet til reorganiseringen var forankret både hos toppledelsen i FD og FO vil jeg fremholde at initiativet fra avdelingsnivå i FD kan sees som et uttrykk for en hierarkisk styrt prosess. Dette argumentet støttes også av at arbeidet i departementene er lagt opp slik at de ulike avdelingene skal være idéskapere og tenke ut nye løsninger, mens ledelsens rolle er å velge mellom alternative initiativer, forslag og løsninger som kommer fra organisasjonen (Christensen m. fl. 2002: 48). På denne måten kan den hierarkiske toppledelsens kontroll med defineringsaspektet ivaretas, og prosessen få en karakter av å være hierarkisk styrt. Det er derfor ingen motsetning mellom et initiativ fra en fagavdeling og en hierarkisk styrt prosess, da fagavdelingene er en del av den hierarkiske ledelsen i kraft av å være toppledelsens ”produksjonsenheter”.

Videre var aktiviseringen av deltakere til utvalget sterkt kontrollert av Forsvardepartementet fordi det oppnevnte prosjektleder og sine øvrige representanter i utvalget, samtidig som særlig endringsvillige aktører bevisst ble aktivisert. Det faktum at både Forsvarets overkommando og Forsvarets forskningsinstitutt i sine høringsuttalelser rettet kritikk mot aktiviseringsaspektet til utredningen, støtter også dette argumentet fordi det viser at deltakerstrukturen ikke var åpen, men derimot kontrollert. En forventning til den hierarkiske varianten av det instrumentelle per-

spektivet var at det hierarkiske lederskapet var sentral i arbeidet med å aktivisere deltakere inn i prosessen, samtidig som det kontrollerte at ingen uønskede deltakere deltok. Vi ser at denne forventningen har blitt innfridd ved at avdelingene kontrollerte utredningens aktiviseringsaspekt med forankring hos den hierarkiske toppledelsen. Videre var det også initiativtakerne til utredningen som stod for aktiviseringen til utvalget. Dette tyder på en instrumentell tankegang fordi det sannsynligvis var disse aktørene som hadde mest kunnskap om hva man med utredningen ønsket å oppnå, samt hvilke aktører som burde aktiviseres for å få gjennomslag. Det er derfor mulig at defineringsaspektet i større grad ble kontrollert ved at det var initiativtakerne som stod for aktiviseringen, enn hvis det hadde vært den hierarkiske toppledelsen som gjorde dette. Dette fordi det kreves kunnskap for å kunne kontrollere, og det var initiativtakerne som besatt denne kunnskapen.

Christensen (1994: 22) peker på at politiske og administrative ledere kan kontrollere aktiviseringen i prosessen ved enten å delta selv eller ved å kontrollere andre aktørers deltakelse. Da fagavdelingene i FD, i kraft av sin posisjon i den vertikale hierarkiske linjen og forankring hos toppledelsen, betraktes som den hierarkiske ledelsen ser vi at lederskapet tok initiativ til reformen og deltok i utredningsarbeidet samtidig som de kontrollerte den øvrige deltakelsen knyttet til utvalget. Jeg vil derfor konkludere med at aktiviseringsaspektet knyttet til utredningsfasen i stor grad var preget av hierarkisk styring og kontroll.

Hierarkisk styring av et defineringsaspekt tuftet på instrumentalitet?

Defineringsaspektet knyttet til reorganiseringens initiativ kan fortolkes av den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet fordi Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando identifiserte problemer med den organisasjonsstrukturen som var, og søkte med reorganiseringen å løse disse problemene. Problemene initiativtakerne fokuserte på var, som vi har sett, manglende effektivitet og styrbarhet, og løsningene ble identifisert som stordriftsfordeler og samordning. Organisasjonsstrukturen ble derfor sett på som et verktøy for å løse de gitte problemene. Det faktum at det ble tatt initiativ til en *utredning* støtter også opp under det instrumentelle aspektet fordi man ønsket å ta en beslutning på bakgrunn av god innsikt.

Utvalget STYFOR fulgte videre opp den organisasjonstenkningen som hadde blitt identifisert både i mandatet og i langtidsmeldingen for perioden. Det kan derfor tyde på at Forsvarsdepartementet ved hjelp av mandatet og aktiviseringsaspektet i stor grad styrte den organisasjonstenkningen som utvalget uttrykte, noe som kan tas til inntekt for en hierarkisk styrt prosess. Imidlertid kan dette ha svekket instrumentalteten i utvalgets arbeid hvis situasjonen var slik at utvalgets organisasjonstenkning ikke ble tuftet på et rasjonelt grunnlag, men ble bestemt på forhånd av mandatet. Det faktum at utvalget aldri vurderte noen andre løsningsalternativ enn samordning og effektivisering av status quo kan tas til støtte for dette. På denne måten ser vi at en for sterk hierarkisk kontroll fra departementet sin side kan ha svekket instrumentalteten i utvalgets arbeid. Imidlertid var det, som nevnt, flere av de samme aktørene som definerte mandatet og samtidig satt i utvalget. Det er derfor naturlig at defineringsaspektet trakk i samme retning, og kontroll av utvalgets organisasjonstenkning var jo også hensikten bak dette. En konsistent organisasjonstenkning kan derfor tas til støtte for en hierarkisk styrt prosess.

Jeg vil videre peke på at utvalget hadde en instrumentell fremgangsmåte for å identifisere problemer i kraft av en omfattende kartlegging. Problemene som ble identifisert hadde videre en klar sammenheng med utredningens mål og premisser. Det kom imidlertid av utvalgets kartlegging frem at kundene var godt fornøyd med forsyningskommandoene og Forsvarets tele- og datatjeneste som leverandører. De identifiserte problemene ble derfor benevnt som forbedringspotensial. Dette kan indikere manglende instrumentaltet fordi de fleste av løsningsalternativene gikk mye lengre og var mye mer omfattende enn å kun utnytte et forbedringspotensial. Det kan derfor se ut som det ble foreslått større endringer enn det som muligens var nødvendig.

Av tabell 3.1 i forrige kapittel ser vi på den andre siden at alle løsningsalternativene i stor grad tok høyde for å løse de identifiserte problemene, og utvalget anbefalte den løsningen som tok sikte på å løse flest av disse. Det ble også gjennomført en omfattende konsekvensanalyse knyttet til de ulike alternativene, der konsekvensene blant annet ble vurdert opp mot målsettingene for reorganiseringen. Målsettingene for reformen knyttet seg som vi har sett til samordning og helhetstenkning, og jeg vil

peke på at den foreslåtte løsningen sannsynligvis ville bidra til dette av to grunner: 1) ved økt horisontal bredde og 2) ved formål som overordnet spesialiseringsprinsipp for hele materiellforvaltningen. Av teorikapittelet så vi at stor horisontal bredde fremmer helhetlig tenkning. Ved det skisserte løsningsforslaget kan en forfekte at antallet horisontale linker ville øke for materiellforvaltningen i Forsvaret fordi de ulike forsyningskommandoene tidligere i hovedsak bare hadde vært knyttet til hver sin forsvarsgren, mens det nå ble opprettet horisontale linker fra hele materiellforvaltningen til alle forsvarsgrenene. En kan på bakgrunn av dette hevde at løsningsforslaget sannsynligvis ville fremme økt helhetlig tenkning fordi de horisontale linkene ville skape en stor bredde av enheter som måtte ivaretas.

Videre hevdes formål som spesialiseringsprinsipp i særlig grad å fremme helhetlig tenkning fordi en felles ledelse da ville kontrollere alle enheter som arbeider med materiellforvaltning. På denne måten kan ledelsen i større grad ivareta helhetsperspektivet. Imidlertid ble det ikke av utvalget vurdert i hvilken grad ledelsens kontrollspenn ville bli for stort slik at det ville være vanskelig å fremme helhetlig tenkning¹⁵. Uten en slik vurdering er det vanskelig å vite om horisontal despesialisering for materiellforvaltningen virkelig ville fremme helhetlig tenkning, og dermed oppnådd departementets målsetninger med reformen. Videre kan en, som nevnt, hevde at det ved det anbefalte løsningsalternativet også fant sted en despesialisering av prosess. Av teorikapittelet så vi at prosessspesialisering krever en enhetlig ledelse for at målsetningen om helhetlig tenkning skal kunne ivaretas, fordi koordineringsbehovet vil bli stort ved denne typen spesialisering. Målsetningen om helhetlig tenkning kan derfor bare ivaretas med en ledelse som ikke hindres av et stort kontrollspenn. En manglende konsekvensorientering knyttet til kontrollspenn kan derfor ha svekket graden av instrumentalitet.

Jeg vil med utgangspunkt i diskusjonen over konkludere med at defineringsaspektet knyttet til utredningsfasen i stor grad var preget av hierarkisk styring og kontroll. Imidlertid har jeg pekt på at det kan settes spørsmålsteget ved rasjonaliteten i utvalgets organisasjonstenkning på enkelte punkter. Dette spesielt knyttet til at det aldri ble vurdert noen andre alternativer enn samordning og effektivisering av status

¹⁵ En slik vurdering kommer i alle fall ikke til uttrykk i den datamengden som i den studien har blitt analysert.

quo. Det savnes også en konsekvensorientering knyttet til kontrollspennet, spesielt siden dette av informantene ble betegnet som en av årsakene til at strukturen ikke fungerte og i senere faser ble reorganisert. Men som helhet vil jeg hevde at utredningsfasen var preget av en klar organisasjonstenkning som var hierarkisk styrt.

4.2.2 Høringsfasen og vedtaksfasen

Et brudd i tanken om styring gjennom deltakelse?

At Forsvarsdepartementet la opp til en bred aktivisering i reorganiseringens høringsfase, da høringsbrevet ble sendt bredt ut samtidig som høringsfristen var relativt lang, kan tyde på at departementet ikke ønsket en hierarkisk styrt høringsfase. Dette kan imidlertid ikke tolkes i retning av manglende hierarkisk styring fordi en høringsrunde alltid vil bære preg av en viss åpenhet. FD kunne derfor vanskelig bryte med dette og arrangere en "lukket" høringsrunde. Imidlertid ble det av FD arrangert et "høringsseminar" som ikke åpnet for substansdiskusjon, noe som tyder på et snevrere forum for deltakelse og aksess enn hvis det hadde vært muligheter for dette på seminaret. En kan derfor hevde at selv om FD ikke begrenset aktiviseringsaspektet med sterk kontroll, så gikk det inn for å begrense høringsinstansenes aksess til defineringsaspektet, noe som peker i retning av en hierarkisk styrt prosess.

Videre kan en i tilknytning til vedtaksfasens første proposisjon hevde at defineringsaspektet ble hierarkisk kontrollert av departementet gjennom aktiviseringsaspektet. Dette fordi det var de samme aktørene som arbeidet med proposisjonen, som også hadde tatt initiativ til reorganiseringen og deltatt i utredningsarbeidet. Som nevnt kan det hierarkiske lederskapet kontrollere en reorganiseringsprosess ved at de selv deltar i arbeidet, og en ser at dette i stor grad var tilfellet her. Den gjennomgående deltakelsen fra enkelte aktører i prosessens første faser ble imidlertid ikke fulgt videre opp i prosessens senere faser, da fase to av reformen ble foreslått iverksatt i en gjennomføringsproposisjon for omleggingen av hele Forsvaret, mens initiativ og innhold i fase tre på mange måter ble bestemt av Forsvarets militære organisasjon. Dette kan tyde på at den sentrale hierarkiske styringen av prosessen ble svekket etter den første proposisjonen om etableringen av Forsvarets logistikk-

organisasjon, fordi den gjennomgående deltakelsen ikke ble fulgt opp videre. Samtidig var ikke fokuset fra FD sin side i like sterk grad rettet mot reorganiseringen av materiellforvaltningen blant annet fordi fase to ble foreslått i en fellesproposisjon der det også ble rettet oppmerksomhet mot mange andre saker. Hvorvidt dette svekket eller fremmet hierarkisk styring og kontroll er imidlertid avhengig av hva FDs hensikter med dette var. Dette kommer jeg tilbake til under defineringsaspektet.

Oppfølging av utvalgets organisasjonstenkning?

Den første stortingsproposisjonen, om etablering av Forsvarets logistikkorganisasjon, kan på mange måter sees i forhold til en hierarkisk variant av et instrumentelt perspektiv. Over har jeg diskutert at det var de samme deltakerne som skrev denne proposisjonen som også hadde deltatt i utvalget. Dette kan sees på som en måte å styre proposisjonens defineringsaspekt på fordi departementet brukte aktiviseringsaspektet som et verktøy til å følge opp utvalgets organisasjonstenkning. Imidlertid avvek proposisjonen fra utvalgets innstilling på et sentralt punkt: Spørsmålet om tilknytningsform og eierskap for FLO. Dette sår tvil om den hierarkiske styringen av prosessen fordi ledelsen i departementet ikke fikk gjennomslag for det løsningsalternativet som de selv stilte seg bak..

Videre fulgte andre fase, med vedtak om opprettelsen av en investerings- og utviklingsorganisasjon, en instrumentell tankegang fordi vedtaket var i tråd med utredningen, noe som tyder på en konsekvent organisasjonstenkning. Imidlertid kan en hevde at bakgrunnen for vedtaket om en fasedelt implementering var at man ønsket å trekke erfaringer fra hvordan de øvrige organisasjonsendringene fungerte i praksis. Da etableringen av en IUO ble fremskyndet med et år, hadde FLO bare bestått i nøyaktig et år før den ble opprettet. En kan derfor betvile hvorvidt man faktisk var i stand til å trekke på erfaringer etter så kort tid. Dette støttes også av at fremskyndelsen faktisk ble vedtatt før implementeringen av første fase hadde funnet sted. I proposisjonen ble det heller ikke gjort rede for hvorfor etableringen burde fremskyndes. På bakgrunn av dette kan en peke på at proposisjonen ikke fulgte opp deler av den organisasjonstenkningen som hadde blitt fremmet av utvalget, og at mang-

lende redegjørelse for bakgrunnen kan betvile instrumentaliteten i organisasjonstenkningen.

I den tredje proposisjonen, om iverksetting av divisjonsstrukturen, ble det i stor grad foreslått et defineringsaspekt som var i tråd med utredningsfasen. Det faktum at divisjonene var basert på andre prosesser i proposisjonen enn det som hadde blitt foreslått av utvalget, sår imidlertid tvil om instrumentaliteten i prosessen. Dette først og fremst fordi dette spørsmålet overhodet ikke ble behandlet i proposisjonen, og det er derfor svært uklart hvorfor det ble foreslått andre prosesser som basis for divisjonene i St.prp. nr. 12 (2003-2004). Den endringen som i størst grad stod i motsetning til tidligere organisasjonstenkning, var at investerings- og utviklingsorganisasjonen nå ble endret fra en "lett" til en "tung" organisasjon ved, at den ble en del av materielldivisjonen med teknisk fagkompetanse. Vi ser derfor at å anbefale en "tung" organisasjon strider mot den øvrige organisasjonstenkningen fordi å utvikle to konkurrerende fagmiljøer undergraver prosessspesialiseringen og helhetstankegangen som ellers står sentralt i proposisjonen. Dette fordi prosesser skulle rendyrkes, og sammen med en felles ledelse bidra til effektiv ressursutnyttelse og helhetlig tenking. Ved to tekniske fagmiljøer kan det synes som disse prinsippene ikke har blitt fulgt opp, og det ville sannsynligvis også blitt mer kostbart enn ved å bare ha et teknisk fagmiljø. En mulig forklaring på at defineringsaspektet endret seg kan ha vært den endrete aktørstrukturen, fordi defineringsaspektet på dette tidspunktet kan sees uttrykk for FMOs organisasjonstenkning og ikke FDs. Dette argumentet støttes av at sentrale aktører i FD hadde endret organisasjonstenkning og ikke lenger stilte seg bak divisjonsstrukturen som sådan. En kan derfor hevde at FD hadde mistet kontroll over prosessens defineringsaspekt fordi divisjonsstrukturen ikke hadde blitt foreslått hvis det hadde innehatt full styring og kontroll. Prosessen kan imidlertid fremdeles til en viss grad sies å være hierarkisk styrt; det var bare en annen del av hierarkiet som styrte den enn tidligere, i kraft av FMO med forankring hos Stortinget. Stortinget hadde imidlertid ikke vært en sentral aktør tidligere, og jeg har pekt på at selv om det vedtok proposisjonen så var det lite opptatt av defineringsaspektet knyttet til organisasjonsstruktur. Dette sammen med at FMO av den formelle strukturen var hierarkisk

underlagt FD¹⁶ trekker i retning av en konklusjon der den hierarkiske styringen av prosessen på dette tidspunktet var svekket.

Jeg vil konkludere med at defineringsaspektet i vedtaksfasen i det store og hele kan fortolkes i lys av et instrumentelt perspektiv fordi utvalgets organisasjonstenkning i stor grad ble fulgt opp. Imidlertid avvek organisasjonstenkningen på noen sentrale punkter og dette kan til en viss grad sees i sammenheng med en endret aktørstruktur. Fasen første del kan i stor grad sies å ha vært hierarkisk styrt, men da den siste proposisjonen i fasen brøt med FDs organisasjonstenkning og ble ”trumfet” gjennom av FMO har jeg konkludert med at den hierarkiske styringen av prosessen på dette tidspunktet var svekket.

4.2.3 Den videre utviklingen av Forsvarets logistikkorganisasjon

Hierarkisk styring gjennom aktiviseringsaspektet

Aktiviseringsaspektet knyttet til den videre utviklingen av Forsvarets logistikkorganisasjon, i kraft av AGO-prosessen, kan i svært stor grad fortolkes av den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet. Dette fordi Forsvarsdepartementet var misfornøyd med den måloppnåelsen knyttet til innsparing som FLO presterte, og tok derfor initiativ til å legge ned det omstillingselementet som fantes i FLO og opprette en ny arbeidsgruppe som skulle sørge for at FLO nådde de gitte målene. Departementet benyttet derfor sin hierarkiske makt som et styringsvirkemiddel. En kan imidlertid drøfte hvorvidt det var rasjonelt å legge ned det omstillingselementet som allerede eksisterte, i kraft av Prosjekt FLO, i stedet for å videreutvikle det. Mine informanter uttrykte i forbindelse med dette at Prosjekt FLO var et omstillings-element uten reel aksess til beslutningsprosesser, og dermed uten instrumentelle effekter. Det kan derfor synes som om det var en rasjonell beslutning å opprette et nytt omstillingselement, i kraft av AGO. Dette fordi det elementet som allerede eksisterte ikke fungerte, og det kan derfor ha vært viktig at AGO ble oppfattet som noe vesentlig annet enn Prosjekt FLO.

¹⁶ Se figur 3.1 i kapittel 3.

Videre aktiviserte FD ansatte fra egen organisasjon inn i AGO, og det har av informanter blitt hevdet at disse aktørene var noen av departementets beste analytikere. Det er derfor helt tydelig at Forsvarsdepartementet ønsket å styre den videre omstillingen i FLO slik at de gitte innsparingsmålene ble nådd, og at de på mange måter la sin prestisje i dette. Den måten departementet søkte å styre prosessen og dens defineringsaspekt på var gjennom deltakelse, altså på samme måte som i prosessens tidlige faser. Imidlertid ble AGO underlagt Sjef FLO og ikke departementet, noe som i enda sterkere grad hadde innebåret hierarkisk styring og kontroll. Det kan derfor tilsynelatende se ut som om departementet tapte kampen om organisatorisk tilknytning for AGO. Av informanter har det imidlertid fremkommet at dette ikke var noe stridstema for departementet fordi de ved sin sterke deltakelse i arbeidsgruppen forventet at kontrollen over defineringsaspektet, samt gjennomslagskraften, var ivaretatt. Videre kan det faktum at AGO var organisatorisk underlagt Sjef FLO faktisk ha styrket gruppens gjennomslagskraft, fordi gruppen da formelt var Sjef FLOs verktøy for å nå de gitte målene. Som jeg har nevnt ble AGO av mange i FLO oppfattet som departementets utsendte og det var en viss misnøye over at departementet ”overstyrte” Forsvaret og FLO. En kan derfor forvente at misnøyen og motstanden hadde vært enda sterkere, og dermed mulighetene for forankring svakere, hvis AGO hadde vært direkte underlag FD. Det kan derfor hevdes at departementets tilbaketrekking fra kampen om organisatorisk plassering styrket den hierarkiske styringen av prosessen. Videre valgte også departementet å aktivisere aktører fra Forsvarets organisasjon og FLO spesielt inn i gruppen, og jeg har tidligere pekt på at årsakene til dette var både et behov for eksperter og en tanke om å forankre gruppens organisasjonstenkning. Dette styrker den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivets forklaringskraft fordi det tyder på en instrumentell tankegang, der målet var en rasjonell endring av en hierarkisk styrt prosess.

Departementet tar igjen kontroll over prosessen

Av mine intervjuer har det fremkommet at FD utover å styre aktiviseringsaspektet og mandatet, i liten grad styrte organisasjonstenkningen til AGO. Men siden gruppens medlemmer i hovedsak bestod av representanter fra departementet vil jeg peke på at

dette ikke kan karakteriseres som mangel på hierarkisk kontroll fordi FD styrte prosessen hierarkisk gjennom deltakelse. AGO hadde videre en instrumentell tilnærming til arbeidet ved at de startet med gjennomføre en kartlegging av virksomheten. Videre tok kartleggingen utgangspunkt i prosesser fordi arbeidet ble organisering i arbeidspakker som bygget på dette prinsippet. På den ene siden kan dette tolkes i et instrumentelt perspektiv fordi AGO tok utgangspunkt i det spesialiseringsprinsippet som eksisterte og bidro derfor til et konsistent defineringsaspekt. Dette kan også tolkes som hierarkisk styring fordi et av premissene for AGOs arbeid var at de skulle arbeide innenfor de rammene som ble gitt av STYFOR utvalget og videre proposisjoner. I lys av dette kan en hevde at tidligere tankegang, som var styrt av departementet, også styrte AGO i retning av en prosesstankegang. På den andre siden tenkte ikke arbeidsgruppen nytt rundt spesialiseringsprinsipp, og dette kan tyde på manglende rasjonalitet fordi andre alternativer ikke ble vurdert. Det ble i tilknytning til dette av studiens informanter påpekt at troen på prosessspesialisering fremdeles stod sterkt, og at FLOs manglende evne til å nå innsparingsmål ikke kunne sees i sammenheng med valg av spesialiseringsprinsipp. En kan videre forfekte at det muligens ville være urasjonelt hvis man skulle starte alle utredninger og vurderinger på nytt for hver fase i prosessen, fordi dette sannsynligvis ville blitt svært kostnadskrevende. Med utgangspunkt i dette vil jeg peke på at det ikke brøt med rasjonalitet å ta utgangspunkt i tidligere utredninger, og ved det stå fast ved prosessspesialisering. Dette var imidlertid også pålagt av mandatet, og en kan derfor hevde at arbeidsgruppens organisasjonstenkning var hierarkisk styrt.

Imidlertid hadde AGO et sterkt tidspress og det ble derfor bare benyttet noen få måneder på hele prosessen frem til løsningsforslagene var klar. Det ble heller ikke i særlig grad gjennomført noen konsekvensanalyser utover de økonomiske innsparingene som man ved reorganiseringen ville oppnå, og det ble i hovedsak ikke vurdert noen alternative organisasjonsstrukturer¹⁷. Alle disse momentene bidrar til tvil i forhold til hvorvidt reorganiseringen faktisk var tuftet på instrumentelle prinsipper. Videre ble det av informanter også påpekt at det kunne synes som ledelsen i AGO hadde bestemt seg for en bestemt løsning på forhånd. Dette kan sees i sammenheng

¹⁷ Det ble vurdert alternativer, men ikke som skilte seg på de punktene som er sentrale i denne studien.

med forrige fase i prosessen fordi departementet da til en viss grad ble satt på side- linjen. En mulig fortolkning er derfor at ansatte i departementet som var uenig i implementeringen av divisjonsstrukturen hadde klare tanker om hva som var pro- blematisk med denne og dermed gjennomførte en videre organisasjonsendring uten i særlig grad å evaluere den eksisterende. Dette argumentet støttes av at divisjons- strukturen hadde eksistert i underkant av et halvt år da AGO ble opprettet, og ingen av mine informanter uttrykte at man burde ha gitt den mer tid da den ble sett på som uhensiktsmessig, og man hadde ikke tro på at tid ville løse noen problemer.

Disse elementene knyttet til manglende drøftninger i selve AGO-prosessen trenger imidlertid ikke bety at de endringene som ble gjennomført i seg selv var lite instrumentelle. Målsetningen med AGO-prosessen var i hovedsak å nå innsparings- krav, og av forrige kapittel og vedlegg 2 ser vi at disse kravene ble nådd i kraft av at 1152 årsverk ble redusert. Dette tyder på en instrumentell prosess fordi de gitte målsetningene ble nådd. Videre ser vi at de øvrige problemene som ble definert også ble møtt med rasjonelle løsninger, dette blant annet i kraft av at problemdefinerings- ing i stor grad hadde blitt rettet mot for topptunge divisjoner, og løsningen ble definert som å fjerne divisjonsleddet. Overgangen fra en divisjonsstruktur til en avdelings- struktur reduserte også kontrollspennet for ”enhetsledelsen”, noe som også hadde blitt identifisert som et problem av AGO. Organisasjonstenkningen kan derfor sies å ha vært sammenhengende og klar, og dette tyder på en instrumentell prosess. En kan derfor konkludere med at departementet i prosessens siste fase igjen gjenopptok kont- rollen over prosessens og dens defineringsaspekt, og at den i aller høyeste grad kan hevdes å ha vært hierarkisk styrt.

4.3 Forhandlingsvariant av et instrumentelt perspektiv

4.3.1 Utredningsfasen

Forhandlinger som styrket hierarkiet?

I utredningsfasen var det et sterkt fokus på at forslagene skulle være godt forankret blant utredningens deltakere og de virksomhetene som de representerte. Dette kan tolkes i retning av et forhandlingsperspektiv fordi forhandlinger ble trukket frem i

utvalget, der målet var konsensus. Tanken var derfor at uenigheter skulle komme frem på et tidlig tidspunkt og diskuteres. Dette tyder på at utvalgets arbeid var preget av forhandlinger mellom ulike parter. Argumentet støttes også av at utvalget ikke skulle fungere som en ekspertgruppe, men som en samling av representanter fra de forskjellige virksomhetene, fordi det ved denne fremgangsmåten ble lagt opp til forhandling mellom ulike parter. Et sentralt spørsmål er imidlertid hvorvidt forhandlingene satte begrensninger på hierarkisk styring og kontroll, eller om lederskapet benyttet forhandlinger som et virkemiddel for å øke dette. Jeg vil hevde at lederne i utvalget organiserte arbeidet på en måte som gjorde at mulighetene for implementering ble styrket, og at dette var en bevisst strategi. Arbeidsformen og dialogen i gruppen ble altså benyttet som et verktøy for å få gjennomslag i senere faser. På denne måten brukte utvalget forhandlingsmekanismer for å styrke sin hierarkiske styring med prosessen.

4.3.2 Høringsfasen og vedtaksfasen

Vedtak - et resultat av forhandlinger?

Spørsmålet om tilknytningsform og eierskap for FLO kan i stor grad fortolkes i lys av forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet. For det første følger endringen i defineringsaspektet opp den organisasjonstenkningen som ble uttrykt av de fleste høringsinstansene. Høringsinstansene fikk dermed aksess til beslutningsprosessen. Dette kan fortolkes av forhandlingselementer fordi beslutningen endret seg etter at flere parter ble involvert, noe som derfor tyder på forhandlinger mellom ulike aktører med ulik organisasjonstenkning. En kan imidlertid drøfte hvorvidt alle høringsinstansene hadde like stor betydning for defineringsaspektet, og om det således var høringsrunden i seg selv som endret organisasjonstenkningen. Jeg vil peke på at det både av dokumentene jeg har analysert og intervjuene jeg har gjennomført, i stor grad ble gitt uttrykk for at det var forsvarssjefens høringsuttalelse som endret den aktuelle beslutningen og dermed også defineringsaspektet, og ikke høringsrunden som sådan.

Av forrige kapittel så vi at det foregikk en intens tautrekking mellom forsvarssjefen og ledelsen i Forsvarsdepartementet rundt dette spørsmålet, der resultatet var

konsensus på forsvarssjefens prinsipper. Dette kan tydelig forklares av forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet da det helt klart var tautrekking mellom ledelsen i de ulike virksomhetene som endret organisasjonstenkningen. Jeg vil videre hevde at dette svekket den hierarkiske styringen av prosessen fordi ledelsen i departementet "tapte" i forhandlingene med forsvarssjefen og foreslo en proposisjon der de ikke stilte seg bak løsningsdefineringsprosessen. Imidlertid har det kommet frem av mine intervjuer at departementet vurderte det dit hen at det for dem var andre kamper som var viktigere å kjempe med ledelsen i Forsvarets overkommando, og at det ville bli vanskelig å implementere en endring som Forsvarssjefen ikke stilte seg bak. Det kan derfor synes som om Forsvarsdepartementet hadde et rasjonelt forhold til saken. Men da dette ikke kommer til uttrykk i denne stortingsproposisjonen vil jeg forfekte at det svekket FDs hierarkiske styring og kontroll over defineringsaspektet. Videre ser vi at lederskapet, ved toppledelsen i FD og FO, i spørsmålet hadde en heterogen organisasjonstenkning, noe som videre understreker betydningen av forhandlingselementer.

St.prp. nr. 12 (2003-2004) kan også fortolkes i et forhandlingsperspektiv fordi FD i stor grad heller ikke i denne proposisjonen stilte seg bak innholdet, men følte seg "tvunget" til å foreslå de tiltak FMO mente var nødvendig for å nå de gitte innsparingsmålene. Dette var derfor helt tydelig en forhandlingssituasjon som FMO i stor grad vant. Jeg vil videre hevde at Departementet her til en viss grad hadde mistet den hierarkiske styringen av proposisjonens defineringsaspekt. Imidlertid brukte departementet dette "nederlaget" til å få gjennomslag for at innholdet i proposisjonen ikke skulle bli langvarig, da det ble vedtatt at det skulle opprettes en prosessbasert internstruktur som i *utgangspunktet* skulle baseres på fire divisjoner. Departementet fikk derfor vedtak for sine ønsker om en kundebasert organisasjon med omstilling som metodisk tilnærming, og sørget på denne måten for at styringen og kontrollen kunne gjenvinnes på et senere tidspunkt.

4.3.3 Den videre utviklingen av Forsvarets logistikkorganisasjon

Hierarkisk styring som dempet forhandlinger?

Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet hadde liten betydning for fasen som innebar videre utvikling av materiellforvaltningen i Forsvaret. En årsak til dette kan ha vært den sterke hierarkiske styringen over denne delen av prosessen som jeg har hevdet Forsvarsdepartementet på bakgrunn av aktiviseringen hadde. De forhandlinger som fant sted knyttet seg i hovedsak til hvem AGO skulle være organisatorisk underlagt. Imidlertid har jeg vist at dette muligens ikke var reelle forhandlinger i kraft av at departementet ikke var en faktisk part fordi dette spørsmålet ikke ble oppfattet som viktig av dem. AGO la imidlertid vekt å gjennom hele prosessen forankre organisasjonstenkningen sin hos både forsvarssjefen, Forsvarsdepartementet, og Stortinget, noe som også kan ha lagt en demper på eventuelle forhandlinger.

Videre var det stor enighet i selve arbeidsgruppen om problemdefineringsen, men ledelsen i FLO delte ikke dette synet og var uenig i at divisjonene var for topp-tunge. Av den vedtatte organisasjonsstrukturen ser vi imidlertid at de ikke fikk aksess til beslutningsstrukturen. Dette styrker argumentet om at gruppens defineringsaspekt var styrt av FD og ikke av ledelsen i FLO. Ved lokal behandling av gruppens innstilling fikk arbeidstakerorganisasjonene aksess til defineringsaspektet ved at det ble opprettet lokale FLO sjefer, og defineringsaspektet ble dermed endret etter forhandlinger. Jeg vil hevde at dette verken fremmet eller hemmet mulighetene for hierarkisk styring og kontroll i særlig grad da det har kommet frem at arbeidsgruppen stilte seg nøytral til dette spørsmålet. Arbeidstakerorganisasjonenes aksess kan likevel ha lettet videre hierarkisk styring ved at de muligens ville være mer ”medgjørelig” i fremtiden fordi de fikk gjennomslag på dette spørsmålet¹⁸.

¹⁸ Det var også noen andre forhandlinger ved behandlingen av arbeidsgruppens innstilling, men disse rettet seg ikke mot det som i denne studien blir analysert.

4.4 Kulturperspektivet

4.4.1 Utredningsfasen

Initiativ knyttet til sedvane

Initiativ til reorganisering kan ut fra kulturperspektivet komme fra organisasjonen selv, hvis det som sedvane i den bestemte organisasjonen har utviklet seg normer knyttet til at aktører på ulike hierarkiske nivå i organisasjonen kan fremme forslag og ta initiativ til reorganisering. Av mine intervjuer har det fremkommet at det både i Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando var en kultur for at avdelingene skulle være idéskapere og fremme forslag. Initiativet til utredningen, og dermed reorganiseringen, kan derfor tolkes i et kulturperspektiv fordi det i de aktuelle organisasjonene hadde utviklet seg en kultur for at ansatte lenger ned i hierarkiet kunne fremme forslag og ta initiativ.

Kriseforståelse og stivhengighet?

En kan imidlertid stille spørsmål rundt hva som gjorde at et initiativ basert på så store organisasjonsendringer og innsparingsmål, som det reorganiseringen av materiellforvaltningen innebar, fikk fotfeste i både Forsvarsdepartementet og Forsvaret som sådan. Jeg vil hevde at dette i stor grad kan forklares av kulturperspektivet. Selznick (1997 [1957]: 27) peker på at reformers kompatibilitet med den organisasjonen de søkes implementert i har betydning for gjennomføringsmulighetene fordi kulturelle tradisjoner kan sette begrensninger på mulighetene for endring. En reorganisering tuftet på økonomisk effektivitet kan derfor ha særlig kompatibilitet med en organisasjon som er preget av en kriseforståelse i forhold til økonomi, slik tilfellet var for materiellforvaltningen i Forsvaret før reorganiseringen. Dette fordi organisasjonen selv allerede hadde opparbeidet seg en kriseforståelse, og de endringene som ble foreslått var derfor i tråd med organisasjonens egen oppfattelse av situasjonen. Dette trenger imidlertid ikke å være i kontrast til et instrumentelt perspektiv, men legger heller vekt på at implementeringen kan gå lettere hvis organisasjonen selv har en forståelse av situasjonen lik reformens. En kan derfor fortolke situasjonen slik at det innad i Forsvaret hadde opparbeidet seg en kriseforståelse i forhold til økonomi, og da det ble

fremmet forslag om reform var man positive til dette fordi man hadde opparbeidet seg en felles kriseforståelse. Altså fremmet organisasjonskulturen mulighetene for en hierarkisk styrt reorganisering, fordi man på bakgrunn av de institusjonelle normene og verdiene i organisasjonen mente dette var nødvendig.

Videre fokuserte utvalgets mandat på konsentrasjon og samordning. Av det historiske tilbakeblikket jeg gav i kapittel 3 ser vi at dette fokuset var i tråd med den utviklingen som hadde funnet sted de siste 50 årene. Jeg vil derfor argumentere for at mandatet og dets premisser kan sees i tråd med en stiavhengig utvikling på feltet. Denne fortolkningen ble imidlertid ikke bekreftet av de gjennomførte intervjuene. Av en informant ble det hevdet at tidligere utredninger og reorganiseringer ikke hadde noen innvirkning på det som nå ble tatt initiativ til, og at bakgrunnen for reorganiseringen var at det måtte gjøres noe da veksten i Forsvarsbudsjettene stoppet opp samtidig som kostnadene fortsatte å øke. Dette kan selvsagt knyttes til et instrumentelt perspektiv da man ønsket å spare penger og derfor initierte en reorganisering som skulle bidra til å oppfylle dette. Jeg vil imidlertid fremholde at det er sannsynlig at stiavhengighet også var en sentral faktor, selv om aktørene kan ha vært den ubevisst. Et annet argument som støtter opp under dette er at løsningen i stor grad ble identifisert før problemene hadde blitt kartlagt og drøftet. Dette ved at en løsning knyttet til samordning ble identifisert allerede i premissene for utredningen i langtidsmeldingen for perioden. Departementet gikk altså ikke inn i prosessen med den hensikt å løse de aktuelle problemene på en hvilken som helst måte; allerede før utredningsfasen var det en klar formenig om hvilken retning man ønsket å gå, i kraft av økt samordning. Dette tyder på at man tok utgangspunkt i tidligere organisasjonstenkning og ikke tenkte nytt rundt dette ved å la utvalget få fritt spillerom til å utvikle løsningsforslag. På denne måten kan organisasjonskulturen ha hemmet en reorganisering fullstendig preget av instrumentalitet og hierarkisk styring fordi den la føringer på hvilke endringer som var mulige.

Videre ble det også av informanter forfektet at en helhetlig tankegang stod sentralt i Forsvaret på det tidspunktet reorganiseringen ble initiert. En kan derfor fortolke det dit hen at Forsvarsdepartementets nære handlingsmiljø i kraft av Forsvarets organisasjon, også påvirket den organisasjonstenkningen departementet uttrykte. Dette

fordi reorganiseringen av materiellforvaltningen måtte være i tråd med den tenkningen som eksisterte i Forsvarets øvrige organisasjon fordi virksomhetene var knyttet sammen i kraft av horisontal bredde. Fordi materiellforvaltningen hadde svært mange horisontale linker til resten av Forsvaret ville det være vanskelig å endre materiellforvaltningen i en annen retning enn det som var ”trenden” i resten av Forsvaret. Horisontal bredde satt derfor restriksjoner på den organisasjonstenkningen som kunne fremholdes av utvalget, og begrenset dermed mulighetene for hierarkisk styring av prosessen.

4.4.2 Høringsfasen og vedtaksfasen

Ulike aktører med ulik organisasjonskultur

Jeg har tidligere i analysen hevdet at høringsinstansenes aksess til defineringsaspektet i stor grad bestod av at forsvarssjefen fikk aksess. Imidlertid så vi i forrige kapittel at høringsinstansene ikke var en homogen gruppe, og at noen av instansene faktisk delte utvalgets organisasjonstenking. En forventning ut fra kulturperspektivet var at ulike organisasjoner hadde ulike organisasjonstenking. Vi ser at denne forventningen har blitt innfridd blant annet ved at de ulike forsyningskommandoene hadde ulik organisasjonstenking.

Videre ble det av informanter pekt på at en mulig årsak til Forsvarets overkommandos kritiske høringsuttalelse var utskiftninger i personell. I perioden fra utredning til vedtak ble både forsvarssjefen og hans stabssjef byttet ut. Jeg har tidligere pekt på at aktiviseringsaspektet i utredningsfasen i stor grad var fokusert på forankring. Blant annet har vi sett at stabssjefen i FO ble aktivisert til posisjonen som leder for utvalgets styringsgruppe, og utvalgets organisasjonstenking hadde derfor gjennom hele prosessen blitt forankret i Forsvarets overkommandos ledelse. Av intervjuer har det fremkommet at det var tidvis sterk motstand mot reformen i Forsvarets øvrige organisasjon. Dette er i tråd med det kulturelle perspektivet fordi reformen i stor grad strider mot den kulturen som var i Forsvaret, fordi materiellforvaltning før reorganiseringen var knyttet opp mot de ulike forsvarsgrenene. En kan derfor hevde at den endrede organisasjonstenkningen i Forsvarets overkommando skyltest at den

faktiske organisasjonskulturen fra Forsvaret nå kom til uttrykk. Dette i kontrast til tidligere da aktørene fra FO hadde blitt sosialisert inn i departementets kultur og tenkning. Ved deltakelse fra nye aktører ser en altså at den forankringen som hadde blitt vektlagt av utvalget i forhold til FO tidligere i prosessen var til ingen nytte. På denne måten begrenset Forsvarets institusjonelle normer og verdier, altså organisasjonskulturen, mulighetene for hierarkisk styring av defineringsaspektet.

Forsvarssjefens "uformelle" makt - to formelle strukturer

Jeg har hittil pekt på at FOs endrete organisasjonstenkning rundt tilknytningsform og eierskap for FLO kan fortolkes i et kulturperspektiv. Videre vil jeg hevde at den nye organisasjonstenkningen som sådan også kan sees i tråd med perspektivet fordi forsvarssjefen i dette spørsmålet hadde større beslutningsmakt enn det hans formelle posisjon i beslutningsstrukturen skulle tilsi. Vi ser at dette er i tråd med de teoretiske forventningene til kulturperspektivet. Argumentet kommer også til uttrykk ved at ledelsen i Forsvarsdepartementet valgte å stille seg bak forsvarssjefens innvendinger blant annet på bakgrunn av mulighetene for vedtak i Stortinget, samt for å øke sjansene for senere implementering av endringene. Både Stortinget og departementet uttrykte altså at forsvarssjefens makt nådde utover den makten formell normativ struktur skulle tilsi at han hadde fordi det ble ansett som viktig at han var "med på laget". En kan derfor vurdere det dit hen at det gjennom tid hadde utviklet seg institusjonelle normer og verdier i Forsvarsdepartementet som tilsa at selv om forsvarssjefen hadde begrenset makt i forhold til den formelle normative strukturen så hadde han likevel stor makt basert på organisasjonskulturen. Som jeg har nevnt tidligere satt dette begrensinger på mulighetene for hierarkisk styring og kontroll over defineringsaspektet. Forsvarssjefens "uformelle" makt hindret altså ledelsen i FD å ha full kontroll over aksesstrukturen. Imidlertid hadde FD et instrumentelt forhold til forsvarssjefens makt fordi det ble uttrykt at det ville være vanskelig å få gjennomslag for reorganiseringen både i Storting og ved implementering hvis ikke forsvarssjefen også stod bak endringene. Det var derfor en sammenheng med to ulike formelle strukturer fordi forsvarssjefen ikke hadde stor formell makt i beslutningsprosessen knyttet til reorganiseringen, men ville ha det når implementeringen skulle finne sted. En årsak

til forsvarssjefens ”uformelle” makt kan derfor ha vært av instrumentell karakter fordi disse to formelle strukturene var kjedet sammen.

4.4.3 Den videre utviklingen av Forsvarets logistikkorganisasjon

Aktører med stor vertikal dybde

Jeg har tidligere i analysen vist at Forsvarsdepartementet styrte AGO-prosessen gjennom aktivisering av ansatte fra egen organisasjon. FD mente trolig at dette var et godt nok virkemiddel for å styre organisasjonstenkningen av den årsak at aktørene ble vurdert til å ”score” høyt på vertikal dybde. Det vil si at aktørene fra FD først og fremst definerte seg selv som departementsansatte. Denne slutningen kan trekkes fordi FD muligens ikke ville ”tatt sjansen” på å styre fasen kun ved aktiviseringsaspektet hvis aktørene ikke var institusjonalisert inn i FDs normer og verdier, og derav FDs organisasjonstenkning knyttet til reorganiseringen. På denne måten fremmet organisasjonskultur, i kraft av vertikal dybde, mulighetene for hierarkisk styring og kontroll over prosessen. Imidlertid kan prosessen ha blitt søkt styrt ved de gitte målsetningene i tillegg til en forventning om rasjonelle aktører, uavhengig av deres vertikale dybde. Men fordi de departementsansatte ble ”frigjort” fra sin plass i departementets formelle struktur og underlagt Sjef FLO vil jeg konkludere med at FD sannsynligvis mente de var institusjonalisert inn i deres kultur godt nok til å kunne representere denne uavhengig av de formelle strukturer de ved den formelle organiseringen ble underlagt.

Kulturell motstand i FLO?

Et av problemene som ble identifisert i forhold til divisjonsstrukturen var, som jeg har nevnt, at enkelte aktører i FLO ble sett på som lite endringsvillige. Det har også av studiens informanter blitt påpekt at årsaken til at Prosjekt FLO ikke fikk aksess til en viss grad kan knyttes til en lite endringsvillig organisasjonskultur i FLO. En kan med utgangspunkt i dette hevde at bakgrunnen for AGO-prosessen var institusjonelle normer og verdier som stod i strid med den reorganiseringen man søkte å gjennomføre. På denne måten hindret organisasjonskulturen mulighetene for hierarkisk styring

og kontroll da implementeringen av divisjonsstrukturen og den videre omstillingen, i kraft av Prosjekt FLOs arbeid, ikke fikk de effektene man ønsket.

Videre var det tidvis også sterk motstand mot AGO innad i FLO. Selznick (1997[1957]: 27) peker på at ved innføring av verdier i en organisasjon oppstår det motstand mot forandringer. En kan med utgangspunkt i dette hevde at bakgrunnen for motstanden i FLO mot AGO var at de endringene AGO var tuftet på ikke stod i samsvar med den interne organisasjonskulturen i FLO. Imidlertid var organisasjonen FLO relativt nyetablert samtidig som divisjonsstrukturen bare hadde eksistert i noen måneder. Sannsynligheten for at det hadde oppstått en felles organisasjonskultur med rot i divisjonsstrukturen er derfor liten. Jeg vil med det peke på at motstanden mot AGO sannsynligvis skyldes andre faktorer enn organisasjonskultur. I og med at AGO-prosessen skulle medføre årsverksreduksjoner er det naturlig å tro at ansatte var redd for arbeidsplassene sine, og da prosessen fjernet divisjonsledelsen er det også naturlig å tro at noen aktører var motstandere av frykt for å miste makt og posisjon. Motstanden mot AGO i FLO kan derfor ikke beskrives som av kulturell karakter.

4.5 Myteperspektivet

4.5.1 Utredningsfasen

Legitime aktører

Myteperspektivets relevans for utredningsfasens aktiviseringsaspekt knytter seg til at fagavdelinger kan sies å være legitime aktører i kraft av deres fagkunnskaper. En forventning til myteteorien som ble fremmet i teorikapittelet var at aktører som ble ansett som legitime av omgivelsene ble aktivisert i prosessen. En kan derfor tenke seg at et initiativ fra en fagavdeling ble ansett som særlig legitimt fordi det knyttet seg forventninger om kunnskap og rasjonalitet til aktørene. På bakgrunn av dette kan en peke på at et initiativ fra en fagavdeling muligens gjorde reformen mer legitim enn hvis initiativet hadde kommet fra politisk ledelse i Forsvarsdepartementet. Bruken av legitime aktører kan derfor ha styrket mulighetene for hierarkisk styring av prosessen.

Profesjonsdrevet isomorfi og trender

Zuna (1999: 343) peker på at økonomer gjennom sin utdannelse er særlig opptatt av måloppnåelse med lavest mulig ressursbruk, altså økonomiske effektivitet, og finner i sin studie av utdannelse sin betydning for beslutninger at økonomer er noe mer effektivitetsorientert enn andre utdanningsgrupper¹⁹ (ibid.: 352). En sentral initiativtaker til reorganiseringen som arbeidet i fagavdelingen i departementet hadde bakgrunn som bedriftsrådgiver, og utdannelse som sosialøkonom. Da premissene for utredningen på mange måter henter inspirasjon fra privat sektor og markedsmekanismer, i kraft av styringskonseptet og fokuset på effektivitet, er en naturlig slutning at utdannelse og profesjon hadde betydning for initiativet til reformen og dens mandat. Profesjonsdrevet isomorfi fokuserer på at organisasjoner blir like hverandre fordi bestemte profesjoner mener visse måter å organisere på er de beste. Dette kan her illustreres ved at den aktuelle informanten i tiknytning til den støtten reorganiseringen fikk fra politisk hold uttalte at økt effektivitet var ubestridelig positivt, og det ble hevdet at effektivitet også hadde en sammenheng med moderne organisasjonsformer. Informantens fokus på at effektivitet var bra uansett kan knyttes til personens utdannelse som sosialøkonom og bakgrunn fra privat sektor. En kan derfor tolke det slik at myteperspektivet og profesjonsdrevet isomorfi fremmet mulighetene for hierarkisk styring og gjennomslag av en reform av denne typen. I tillegg til profesjonsdrevet isomorfi kan reformens effektivitetstankegang sees i sammenheng med "New Public Management", fordi sentrale kjennetegn ved denne reformbølgen er sterke innslag av økonomiske normer og verdier. En kan derfor også hevde at reformens sammenfall med myter og trender i de institusjonelle omgivelsene fremmet mulighetene for en hierarkisk styrt reform av denne typen.

Som jeg har drøftet tidligere kan den organisatoriske sammenslutningen av materiellforvaltningen i Forsvaret forklares med begrepet stivhengighet. Stivhengighet forklarer imidlertid bare hvorfor resultatet av reorganiseringen ble som det ble, og ikke hvorfor det ble slik akkurat på dette tidspunktet. Etableringen av Forsvarets logistikkorganisasjon samsvarer i stor grad med "Post-NPM" i kraft av fokus på

¹⁹ Økonomer blir i studien sammenlignet med statsvitere og jurister.

helhetstankegang ved integrasjon og koordinasjon. Dette kommer også til uttrykk ved at utvalget besøkte land som hadde innført ulike former for fellesinstitusjoner, og videre dro nytte av erfaringer fra disse besøkene ved løsningsdefineringsprosessen. Tidspunktet for reformen kan derfor sees i sammenheng med trender i de institusjonelle omgivelsene. Imidlertid er standardfortolkningen i myteperspektivet at myter fungerer som ferniss uten instrumentelle effekter. Vi ser at dette ikke er tilfelle her da det ikke bare ble snakket om -, men også gjennomført samordning av materiellforvaltningen i Forsvaret. Dette kan imidlertid forklares av samsvar mellom de institusjonelle og tekniske omgivelsene. På denne måten kan myteperspektivet sees i sammenheng med et instrumentelt perspektiv fordi man hentet en legitim organisasjonsoppskrift fra omgivelsene og valgte å implementere denne fordi den ble sett på som særlig effektiv. Institusjonelle omgivelser og myter økte derfor mulighetene for hierarkisk styring og kontroll over prosessen.

Videre ble prosessspesialisering identifisert som en effektiviserende løsning, og jeg vil hevde at årsaken til dette kan ha vært at konsulentselskapet som ble benyttet hadde erfaring med prosessrelatert arbeid. En kan derfor hevde at utvalget ble påvirket av trender i de institusjonelle omgivelsene fordi konsulentselskapet til en viss grad definerte den måten det ble arbeidet på i utvalget. Til støtte for dette ble det også av en informant hevdet prosessorienterte analyser var veldig populært på denne tiden. Konsulentselskapet kan derfor i stor grad ha fungert som mytebærer fordi de bar med seg populære og antatt suksessfulle organisasjonsoppskrifter fra organisasjon til organisasjon. En kan imidlertid ikke uten videre trekke en slutning om at den arbeidsmetodikken som ble benyttet hadde direkte påvirkning på løsningsdefineringsprosessen. Jeg vil allikevel hevde at det er sannsynlig at utvalget i større grad tenkte i retning av en løsning med prosess som spesialiseringsprinsipp når virksomheten hadde blitt kartlagt og drøftet i forhold til dette. Hvorvidt dette fremmet eller begrenset mulighetene for hierarkisk styring og kontroll kan imidlertid diskuteres. På den ene siden kan en begrensning ha funnet sted hvis tilfellet var slik at ledelsen mistet kontrollen over løsningsdefineringsprosessen, og ble overtalt av konsulentselskapet til å organisere seg på denne bestemte måten. På den andre siden kan ledelsen bevisst ha benyttet populære organisasjonsoppskrifter for å legitimere sin egen organisasjons-

tenkning, og derfor styrket sin hierarkiske styring og kontroll over prosessen. Fordi prosessspesialisering var i tråd med de instrumentelle kravene om effektivisering vil jeg forfekte at mytene tilsynelatende fremmet hierarkisk styring og kontroll heller enn å begrense dette.

4.5.2 Høringsfasen og vedtaksfasen

Åpen høringsrunde - et spill for galleriet?

Det faktum at høringsinstansene ble ønsket hjertelig velkomne samtidig som deres innflytelse i stor grad ble begrenset kan fortolkes i et myteperspektiv da ord og handling kan sies å være dekoblet. Dette fordi Forsvarsdepartementet gav uttrykk for en ”åpen” høringsrunde ved at de sendte høringsbrevet bredt ut samtidig som det ble arrangert et høringsseminar. På denne måten var den tilsynelatende ”åpne” høringsrunden egentlig et spill for galleriet. Imidlertid har vi sett at høringsinstansene, i alle fall enkelte, fikk aksess til defineringsaspektet i kraft av en endret organisasjonstenkning i vedtaksfasen. En kan ut fra dette forfekte at en dekobling ikke fant sted. Imidlertid var sannsynligvis ikke årsaken til et endret defineringsaspekt i vedtaksfasen høringsinstansene som sådan, men en bestemt høringsinstans; Forsvarets overkommando ved forsvarssjefen. Det kan derfor synes som en dekobling allikevel fant sted knyttet til høringsfasens aktiviseringsaspekt.

Divisjonsstrukturen - et bevisst mellomstadium?

Forsvarsdepartementets organisasjonstenkning slik den kommer til uttrykk i St.prp. nr. 12 (2003-2004) kan også tolkes i lys av myteperspektivet. Dette fordi ord og handling kan sies å være dekoblet fordi det ble foreslått en løsning som sentrale aktører i FD ikke stilte seg bak og som sannsynligvis ikke ville vedvare. Flere av studiens informanter har pekt på at det trodde divisjonsstrukturen som ble vedtatt i proposisjonen, bare ville være en mellomfase og ikke av varig karakter. Jeg vil derfor fremholde at hvis dette faktisk var tilfellet vil denne proposisjonen kunne sies å bære sterke preg av dekobling. Dette fordi de ikke var samsvar mellom ord og handling fordi Forsvarsdepartementet hadde andre hensikter med proposisjonen enn det som

det eksplisitt ble gitt uttrykk for. Jeg vil imidlertid hevde at denne dekoblingen styrket mulighetene for hierarkisk styring av prosessen fordi departementet, som jeg har vist tidligere, på denne måten fikk anledning til å ta tilbake kontrollen over defineringsaspektet på et senere tidspunkt.

I det forrige kapitlet gjorde jeg rede for at Stortinget i stor grad ikke aktiviserte seg i defineringsaspektet knyttet til St.prp. nr. 12 om implementering av divisjonsstrukturen i FLO. Dette kan også fortolkes av myteperspektivet i kraft av dekobling, fordi Stortingsrepresentantenes ord og handling ikke var sammenfallende, fordi representantene utad uttrykte at de var involvert i den videre omstillingen, mens de i realiteten var bevisst at de ved behandlingen av St.prp. nr. 12 (2003-2004) i stor grad hadde trukket seg ut. Jeg vil hevde at denne dekoblingen økte mulighetene for hierarkisk styring og kontroll fordi Stortinget etter sine egne interesser overlot sin makt til departementet og Forsvarets militære organisasjon slik at mulighetene for å nå de gitte målsetningene økte. Stortingsrepresentantene var derfor sannsynligvis bevisst på at hvis de ikke trakk seg ut så ville de bli vanskeligere å få gjennomført reformen fordi de ville inneha en form for dobbeltrolle.

4.5.3 Den videre utviklingen av Forsvarets logistikkorganisasjon

Departementet får legitimitet

Først og fremst vil jeg hevde at Prosjekt FLO kan sies å ha vært dekoblet og dermed kan fortolkes i et myteperspektiv. Dette fordi gruppen hadde fått i oppdrag å arbeide med den videre omstillingen av FLO, men fikk ikke aksess til beslutningsstrukturen og dermed ingen reelle effekter. En kan derfor fremholde at gruppen ble opprettet fordi dette ble forventet av de institusjonelle omgivelsene, men fordi det var motstand mot videre omstilling internt i FLO ble gruppens organisasjonstenkning dekoblet fra handling. Imidlertid vil jeg hevde at denne dekoblingen muliggjorde hierarkisk styring og kontroll fordi departementet da fikk legitimitet til å gripe inn og styre prosessen videre.

Videre kan FDs inngripen i den videre omstillingen av FLO med opprettelsen av AGO også fortolkes i et myteperspektiv. Dette er relevant hvis situasjonen var slik

at departementet ville bevise handlekraft for å styrke sin legitimitet i omgivelsene. Jeg har tidligere hevdet at det faktum at FD tok kontroll over en prosess som ikke fungerte kan fortolkes som instrumentell hierarkisk styring. Imidlertid vil jeg hevde at det sannsynligvis var viktig for departementets legitimitet at de viste handlekraft slik at de gitte innsparingsmålene ble nådd. På denne måten kan departementets higen etter legitimitet ha styrket den hierarkiske styringen av prosessen. Videre valgte AGO å opprette et materielltilsyn på bakgrunn av trender i samfunnet. Dette kan fortolkes av myteperspektivet fordi AGO oppfattet dette som passende, og løsningsalternativet kunne dermed vanskelig kunne fravike fra dette²⁰.

4.6 Sammenkjedete mekanismer - perspektivene sett i sammenheng

Jeg vil nå kort presentere og drøfte sammenkjedninger av mekanismer fra de supplerende teoriene som jeg har identifisert, og vurdere hvorvidt disse har fremmet eller hemmet mulighetene for hierarkisk styring og kontroll av reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret.

Hittil i analysen har jeg fortolket initiativet til reorganiseringen både i et hierarkisk instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv. Jeg vil imidlertid hevde at dette ikke trenger å være motstridende da alle disse perspektivene kan ha hatt forklaringskraft på samme tid. Det kan tenkes at det gjennom tid hadde utviklet seg en sedvane for at fagavdelinger kunne fremme initiativ nettopp fordi disse ble ansett for å være særlig legitime aktører. På denne måten kan kulturperspektivet og myteperspektivet sees i sammenheng. Videre har jeg pekt på at fagavdelingene i FD kan sees på som en del av den hierarkiske ledelsen. Jeg vil med utgangspunkt i dette hevde at sammenkjedningen av disse mekanismene sammen kan ha styrket mulighetene for hierarkisk styring og kontroll fordi et initiativet fremmet fra fagavdelingene både hadde støtte internt i FD fordi det var tilknyttet sedvane, samtidig som det hadde legitimitet i omgivelsene da fagavdelinger kan sies å være rasjonelle aktører. På denne måten nyttiggjorde fagavdelingene, i kraft av å være

²⁰ Dette kunne også blitt fortolket av kulturperspektivet hvis denne trenden først og fremst eksisterte i det nære handlingsmiljøet til FLO, men siden informanter betegnet det som en trend i samfunnet velger jeg å fortolke dette i et myteperspektiv.

hierarkisk ledelse, seg både av organisasjonskultur og myter om legitime aktører for å styrke sin legitimitet både internt og eksternt, og dermed også øke mulighetene for hierarkisk styring og kontroll av prosessen.

Videre kan initiativets defineringsaspekt også sies å være en sammenkjedning av kulturelle elementer og elementer fra myteteori. Dette fordi fokuset på effektivitet både kan sees i tråd med en stivhengig utvikling og profesjonsdrevet isomorfi. En kan imidlertid peke på at siden argumentene knyttet til samordning av materiellforvaltningen i Forsvaret de om lag 50 siste årene har fokusert på de samme problemene; nemlig et forbedringspotensial knyttet til effektivitet, følger både problem- og løsningsfokuset en stivhengig utvikling. Initiativtakerens bakgrunn som sosialøkonom bidro derfor ikke til å endre den utviklingen som tidligere hadde funnet sted. En kan med utgangspunkt i dette hevde at selv om økonomer mener at effektivitet er bra uansett, hadde ikke deltakelsen av en bestemt økonom påvirkning på defineringsaspektet knyttet til reformen fordi dette ikke har endret seg i særlig grad de siste 50 årene. På den andre siden vil jeg hevde at selv om ikke profesjonsdrevet isomorfi hadde avgjørende betydning så støttet det opp om den organisasjonstenkningen som allerede eksisterte og la press på en implementering av denne. En kan derfor fortolke det slik at myteperspektivet og profesjonsdrevet isomorfi sammen med kulturperspektivet fremmet mulighetene for hierarkisk styring og gjennomslag knyttet til en reform av denne typen.

Dette er imidlertid ikke den eneste måten kulturperspektivet og myteperspektivet kan sees i sammenheng ved initiativet til reformen. Jeg har så langt pekt på at reformens fokus på en helhetlig tankegang kan sees i sammenheng både med en stivhengig utvikling, en stor horisontal bredde, og med "Post-NPM" som en trend i forvaltningen. Dette er imidlertid ikke noen motsetninger, og tyder i stedet på en sammenfallende tankegang og kompatibilitet mellom Forsvaret og de institusjonelle omgivelsene. Jeg vil derfor hevde at disse sammenkjedete mekanismene fremmet mulighetene for hierarkisk styring av reformen fordi den var kompatibel med både de nære og fjerne omgivelsene noe som økte reformens legitimitet både internt og eksternt.

KAPITTEL 5

Avslutning: Oppsummering, konklusjon og veien videre

5.1 Oppgavens tema, formål og teori

Tema for denne studien har vært reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret. Forsvarets materiellforvaltning har ved reformen gått fra å være organisert med basis i de ulike forsvarsgrenene, i kraft av forsyningskommandoene, til å bli samlet i en felles organisasjon; Forsvarets logistikkorganisasjon. Dette innebar etablering av en felles ledelse for hele materiellforvaltningen, samtidig som FLOs internstruktur ble organisert i fire felles divisjoner som var basert på prosesser. Da divisjonsstrukturen bare hadde fungert i om lag et halvt år ble det imidlertid av Forsvarsdepartementet tatt initiativ til å opprette en arbeidsgruppe (AGO) som skulle arbeide med den videre omstillingen i FLO. Årsaken til dette var at FLO hadde signalisert at de ikke ville være i stand til å nå de kravene til innsparinger som de stod ovenfor. AGO fikk derfor i oppdrag å fremme forslag der virksomheten skulle bli redusert med minst 1000 årsverk. Det forslag som ble fremmet av arbeidsgruppen og senere vedtatt, innebar imidlertid ikke bare årsverksreduksjon, men også endringer i organisasjonsstruktur. Dette ved at ledelsesnivået i divisjonene ble fjernet og de fire divisjonene ble splittet opp i syv avdelinger.

Formålet med studien har vært å karakterisere reorganiseringsforløpets aktiviserings- og defineringsaspekt, og analysere dette med utgangspunkt i ulike organisasjonsteoretiske perspektiver. Jeg har benyttet meg av to varianter av et instrumentelt perspektiv, en hierarkisk og en forhandlingsvariant, og to institusjonelle perspektiver; henholdsvis kultur- og myteperspektivet. Et hovedskille mellom de instrumentelle og de institusjonelle tilnærmingene er at de instrumentelle ser på organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne, mens de institusjonelle perspektivene åpner for at organisasjoner har egne institusjonelle regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferd (Christensen 2004 m. fl.: 13). Jeg benyttet de ulike teoretiske tilnærmingene

komplementært og brukte derfor en utfyllende metodisk strategi. Det ble imidlertid tatt utgangspunkt i den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet fordi jeg ut fra Forsvarsdepartementet og Forsvarets hierarkiske oppbygning forventet at denne tilnærmingen ville forklare hoveddelen av de empiriske funnene.

5.2 Hovedfunn - oppsummering av analysen

5.2.1 Utredningsfasen

Først og fremst vil jeg peke på at det av analysen har kommet frem at den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet som forventet kunne forklare hoveddelen av de empiriske funnene. I utredningsfasen har jeg vist at fagavdelingene i FD tok initiativ til reformen med forankring hos den hierarkiske toppledelsen, og at initiativet derfor kan sies å være hierarkisk styrt. Som jeg har drøftet kan imidlertid initiativet til utredningen også fortolkes i begge de institusjonelle perspektivene, i kraft av sedvane i kulturperspektivet og fagavdelingene som legitime aktører i myteperspektivet. Dette styrket mulighetene for hierarkisk styring av prosessen fordi initiativet da hadde støtte både internt i Forsvarsdepartementet og eksternt i de institusjonelle omgivelsene. Videre kontrollerte FD utredningsfasens defineringsaspekt, og dette ble i stor grad gjort ved aktiv bruk av aktiviseringsaspektet fordi særlig endringsvillige aktører bevisst ble aktivisert. Samtidig ble også stabssjefen i FO aktivisert til posisjonen som leder for utvalgets styringsgruppe, og hensikten med dette var blant annet å sikre forankring i FO. Elementer av forhandlinger ble videre brukt av utvalgets lederskap som en arbeidsmetode for å sikre konsensus og forankring, og jeg har derfor konkludert med at det bevisst ble brukt forhandlingsselementer for å styrke mulighetene for hierarkisk styring og implementering av reformen i reorganiseringens senere faser.

En kan imidlertid sette spørsmålsteget ved utvalgets organisasjonstenkning på enkelte punkter, fordi det aldri ble vurdert noen andre alternativer enn samordning og effektivisering av status quo, og fordi det manglet en konsekvensorientering knyttet til kontrollspennet for divisjonsledelsen. Men som helhet har jeg konkludert med at utvalgets organisasjonstenkning i stor grad var klar og bygget på instrumentelle prinsipper. Imidlertid kan valget av prosess som spesialiseringsprinsipp fortolkes av

myteperspektivet fordi konsultentselskapet introduserte dette ved å fokusere på en prosessbasert arbeidsmetodikk. Jeg har videre konkludert med at mangelen på alternative løsningsforslag kan forklares av kulturperspektivet i kraft av stivhengighet, og jeg har pekt på at dette kan ha hemmet mulighetene for en reorganisering fullstendig basert på instrumentalitet og hierarki. Dette fordi stivhengighet la føringer på hvilke endringer som var mulig å foreslå. Imidlertid kan defineringsaspektet knyttet til initiativet og utredningen også sees i sammenheng med profesjonsdrevet isomorfi, samt myter i kraft av elementer fra NPM og "Post-NPM". Dette trenger imidlertid ikke å være i strid med konklusjonen om en reorganisering i tråd med en stivhengig utvikling på feltet, men bidrar i stedet til å forklare tidspunktet for initiativet. I tillegg kan bruk av myter også ha gjort organisasjonstenkningen mer legitim i de institusjonelle omgivelsene, og på denne måten styrket mulighetene for implementering av reformen. Kulturperspektivet kan også forklare tidspunktet for reformen og mulighetene for implementering av en reform av denne størrelsen fordi det var en intern kriseforståelse i Forsvaret, som kan ha ført til særlig endringsvillige aktører. I tillegg til dette har jeg pekt på at det var en "trend" internt i Forsvaret å fokusere på helhetlig tenkning, og dette bidro også til å muliggjøre et defineringsaspekt av denne typen. Dette fordi materiellforvaltningen i kraft av at den hadde stor horisontal bredde til resten av Forsvaret vanskelig kunne fravike fra den "trenden" som eksisterte i Forsvaret for øvrig. Vi ser derfor at både elementer fra kulturperspektivet og myteperspektivet fremmet mulighetene for hierarkisk styring av prosessen i utredningsfasen fordi defineringsaspektet var i tråd med både den interne forståelsen i Forsvaret og de institusjonelle omgivelsene.

5.2.2 Høringsfasen og vedtaksfasen

Høringsfasen kan fortolkes i et myteperspektiv fordi det ble det gitt uttrykk for en åpen høringsrunde, mens høringsinstansenes aksess til defineringsaspektet i praksis ble begrenset; noe som tyder på dekobling mellom snakk og handling. Dette fordi det i stor grad bare var Forsvarets overkommando, ved forsvarssjefen, som fikk aksess til defineringsaspektet i vedtaksfasen, noe som jeg har argumentert for at sannsynligvis skyltest andre faktorer enn høringsrunden som sådan. Videre kontrollere FD i stor

grad defineringsaspektet ved hjelp av aktiviseringsaspektet i vedtaksfasens første del. Dette fordi proposisjonen ble utarbeidet av de samme aktørene som hadde deltatt i utredningsfasen, og defineringsaspektet fulgte videre opp den organisasjonstenkningen utvalget hadde uttrykt. Imidlertid fikk ikke den hierarkiske ledelsen gjennomslag på spørsmålet om organisatorisk tilknytning for FLO, og årsaken til dette var en intens tautrekking mellom forsvarssjefen og Forsvarsdepartementet, som forsvarssjefen ”vant”. På denne måten endret forhandlinger defineringsaspektet i vedtaksfasens første del, og dette svekket således den hierarkiske styringen over prosessen. At FO var negativ til defineringsaspektet i utredningsfasen var imidlertid overraskende for departementet da det som vi har sett ble brukt mye ”krefter” på å forankre utredningsfasens defineringsaspekt hos FO. FOs endrete organisasjonstenkning kan derfor fortolkes av kulturperspektivet fordi det nå var den faktiske organisasjonstenkningen i FMO som kom til uttrykk. Dette fordi de aktørene fra FO som hadde deltatt tidligere i prosessen hadde blitt institusjonalisert inn i utvalgets organisasjonstenkning, slik at FOs organisasjonstenkning endret seg da nye aktører ble aktivisert. Videre fikk forsvarssjefen også mer makt i denne fasen enn det den formelle strukturen skulle tilsi, noe som også kan knyttes til et kulturelt perspektiv fordi de institusjonelle normer og verdier i FD tilsa at forsvarssjefen hadde aksess til defineringsaspektet.

Etter den første stortingsproposisjonen, om etablering av FLO, fant det imidlertid sted et skifte i aktører, og det kan synes som FD ikke lenger hadde full kontroll over prosessens aktiviseringsaspekt. Dette fordi det i hovedsak var aktører fra FMO som var sentrale i arbeidet med de to siste stortingsproposisjonene. Videre førte den endrede aktørstrukturen til et defineringsaspekt som FD på mange måter ikke stilte seg bak. Jeg har derfor konkludert med at den hierarkiske styringen i denne fasen var svak, noe som sannsynligvis kan sees i sammenheng med den svekkede styringen av aktiviseringsaspektet. FDs svekkede hierarkiske styring over defineringsaspektet kan imidlertid fortolkes av forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet fordi den endrete aktørstrukturen førte til en forhandlingssituasjon mellom FD og FMO. Dette på bakgrunn av at sentrale aktører i FD delvis hadde endret organisasjonstenkning og ønsket ikke å innføre divisjonsstrukturen allikevel, men dette ble

”trumpfet” gjennom av FMO som et resultat en form forhandlinger. Videre kan St.prp. nr. 12 (2003-2004) fortolkes som dekobling fordi det ble foreslått en endring som sentrale aktører i FD ikke stilte seg bak, og som det ikke mente ville vedvare. Proposisjonen ble derfor i stor grad gjennomført for å få vedtak for at FLO skulle være en kundebasert organisasjon, med omstilling som metodisk tilnærming, og ikke fordi man ønsket en divisjonsstruktur.

5.2.3 Den videre omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon

I reorganiseringens siste fase, ved den videre omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon, har jeg hevdet at den hierarkiske styring av prosessen ble gjenvunnet. Dette fordi da FLO signaliserte at de ikke ville nå de gitte innsparingskravene, tok FD over styringen av den videre omstillingen ved å legge ned Prosjekt FLO og opprette AGO. Opprettelsen av AGO kan imidlertid også forklares av myteperspektivet ved at de institusjonelle omgivelsene krevde handlekraft, og FDs hierarkiske styring ved opprettelsen av AGO viste dette, og økte dermed sannsynligvis departementets legitimitet i de institusjonelle omgivelsene. På denne måten styrket elementer fra myteteori mulighetene for hierarkisk styring av prosessen.

Videre aktiviserte FD sentrale aktører fra departementet i AGO arbeidsgruppen, og jeg har konkludert med at FD på denne måten styrte defineringsaspektet i fasen. Årsaken til at departementet valgte å i hovedsak bare styre fasen ved hjelp av aktivisering, var sannsynligvis at det mente at aktørene fra departementet som deltok i AGO var godt nok institusjonalisert inn i deres kultur til å kunne representere den uavhengig av de formelle strukturer, slik at FD med utgangspunkt i dette avstod fra debatten om organisatorisk tilslutning for AGO. Aktørenes vertikale dybde styrket dermed mulighetene for hierarkisk styring av defineringsaspektet gjennom aktiviseringsaspektet.

5.3 Konklusjon - tilbake til problemstillingen

Jeg vil konkludere med at reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret i stor grad kan fortolkes som en tett koblet prosess. Det vil si at det hierarkiske leder-

skapet kontrollerte aktiviseringsaspektet samtidig som defineringsaspektet var klart. Jeg vil videre fremholde at et sentralt trekk ved forholdet mellom prosessens aktiviserings- og defineringsaspekt var at det hierarkiske lederskapet i stor grad kontrollerte defineringsaspektet gjennom aktiviseringsaspektet. Dette kommer tydelig til uttrykk ved at kontrollen over defineringsaspektet ble svekket på de tidspunkt der kontrollen over aktiviseringsaspektet var svak. Det tydeligste eksempelet på dette er på slutten av vedtaksfasen, der den hierarkiske ledelsens organisasjonstenkning var klar, men siden aktiviseringsaspektet ikke var fullt så klart, oppstod det en forhandlingssituasjon. Denne delen av prosessen kan derfor karakteriseres som løst koblet. Det finnes også trekk av styring gjennom mandat etc. i prosessen, men jeg vil hevde at styring gjennom aktivisering har vært mest fremtredende.

Av analysen og punkt 5.2; "Hovedfunn - oppsummering av analysen" kan en se at alle de teoretiske tilnærmingene hadde forklaringskraft knyttet til reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret. Videre hadde de supplerende teorier (forhandlingsteori, kulturteori og myteteori) stor forklaringskraft da den hierarkiske styringen og kontrollen var svak, og ved enkelte anledninger var det også slik at elementer av forhandlinger, organisasjonskultur eller myter/institusjonelle omgivelser begrenset mulighetene for hierarkisk styring og kontroll av prosessen. Eksempler på dette er at stivhengighet begrenset utvalgets organisasjonstenkning, og at forhandlinger i vedtaksfasen begrenset den hierarkiske styringen over defineringsaspektet. Det som kanskje er mer interessant er imidlertid at de supplerende teoriene også hadde god forklaringskraft på de tidspunkt hvor prosessen var preget av sterk hierarkisk styring og kontroll. Jeg har gjennom analysen i tilknytning til dette vist at den hierarkiske ledelsen ved flere anledninger brukte elementer fra de supplerende teorier til å styrke sin kontroll over prosessen. Eksempler på dette er at forhandlinger ble brukt av utvalgsledelsen i utredningsfasen for å sikre forankringen av prosjektet og dermed styrke mulighetene for implementering i senere faser, og at FD fikk økt legitimitet i de institusjonelle omgivelsene ved å vise handlekraft ved opprettelsen av AGO.

5.4 Forsvarets logistikkorganisasjon - veien videre

I denne studien har jeg analysert prosessen bak reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret, og jeg har blant annet vurdert rasjonaliteten i prosessens defineringsaspekt. Det har imidlertid vært for tidlig å vurdere effektene av reorganiseringen, og det vil derfor i fremtiden være interessant å evaluere hvilke effekter reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret virkelig har fått. Har man klart å spare de ønskede ressursene gjennom stordriftsfordeler og helhetlig tenkning? Hvis dette er tilfellet, har ressursbesparelsen gått på bekostning av de oppgavene man i materiellforvaltningen er satt til å ivareta? Er samordning alltid effektivt? Det er momenter som tyder på at man ved denne reorganiseringen muligens på visse områder gikk for langt når det gjelder samordning, da det er meg bekjent at man i dag vurderer å gå tilbake til en organisering delvis basert på forsvarsgrenene. Det vil derfor bli spennende å følge med utviklingen på området i fremtiden.

Jeg vil imidlertid peke på at en av de største utfordringene som horisontal despesialisering som virkemiddel innebærer, og som Forsvarets logistikkorganisasjon etter min mening i fremtiden står overfor, er sammenslåing av organisasjonskulturer. Selv om de ulike enhetene som bedrev materiellforvaltning før reorganiseringen formelt sett er slått sammen, kan en tenke seg at de gamle organisasjonskulturene lever videre side om side. Dette er i så fall problematisk i forhold til at materiellforvaltningen skal være basert på helhetlig tenkning, noe som også var en av målsetningene ved reformen. En kan tenke seg av de ansatte i Forsvarets logistikkorganisasjon har sin identitet og sin vertikale dybde primært knyttet opp mot de ulike forsvarsgrenene, og ikke materiellforvaltning som sådan. Med utgangspunkt i kulturperspektivet kan en imidlertid forvente at dette vil endre seg over tid, og at Forsvaret logistikkorganisasjon i fremtiden sannsynligvis vil utvikle sin egen organisasjonskultur, uavhengig av forsvarsgrenene.

Jeg vil imidlertid hevde at mulighetene for dette svekkes av både rulleringsordninger og uniformsbruk i Forsvaret. De militært ansatte i FLO er fremdeles tilknyttet de ulike forsvarsgrenene, og bærer sine respektive uniformer, samtidig som de fleste av dem bare arbeider i FLO en periode før de er tilbake i primærvirksomheten igjen som følge av rulleringsordninger. I et kulturperspektiv betyr dette

at mange av de ansatte i FLO primært knytter sin identitet opp mot den forsvarsgrenen de tilhører, og dette forsterkes av en uniformsbruk som skiller forsvarsgrenene fra hverandre. I et instrumentelt perspektiv innebærer dette at aktørene på mange måter fremdeles er hierarkisk bundet opp mot sine respektive overordnede i forsvarsgrenene fordi de vet at de en dag skal tilbake, noe som medfører at de vanskelig kan jobbe mot forsvarsgrenens interesser. Forsvarsdepartementet og Forsvarets logistikkorganisasjon har dermed et dilemma fordi det blir ansett som viktig at det er personer med kompetanse fra primærvirksomheten som arbeider i FLO, samtidig som dette skaper problemer med å oppnå helhetlig tenkning, noe som var et viktig mål ved reorganiseringen av materiellforvaltningen i Forsvaret. En utfordring for fremtiden blir derfor å søke å løse dette dilemmaet på best mulig måte. Jeg vil peke på at en mulig løsning er at FLO omgjøres til en sivil organisasjon, samtidig som den blir pålagt en tett kontakt med primærvirksomheten i Forsvaret.

Litteraturliste

- Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, Svein S. (2006). "Aktiv informantintervjuing", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 22: 278-298.
- Brunsson, Nils (2002). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organization*, 2. utgave. Oslo: Abstrakt forlag.
- Christensen, Tom (1991). *Virksomhetsplanlegging. Myteskaping eller instrumentell problemløsning?* Oslo: Tano.
- Christensen, Tom (1994). *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den sentrale helseforvaltning*. Oslo: Tano.
- Christensen, Tom og Morten Egeberg (1997). *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægred og Paul G. Roness (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Lægred (2001). "New Public Management i norsk forvaltning", kap. 2 i Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Christensen, Tom og Per Lægred (2004). "Public Administration Research in Norway. Organization Theory, Institutionalism and Empirical Studies in a Democratic Context", *Public Administration* 82: 679-690.
- Christensen, Tom og Per Lægred (2006). 'The whole-of-government approach - regulation, performance, and public-sector reform'. Presentert på konferansen "'A Performing Public Sector: The Second Transatlantic Dialogue" - Workshop 2 - Performance of Regulation and Regulation of Performance". Leuven, 1.-3. juni. Konferansepaper.
- Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Roness, og Kjell Arne Røvik (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1976). "People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance", kap. 2 i March, James G. og Johan P. Olsen: *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, Ottar (1973). *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1991). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", kap. 3 i DiMaggio, Paul J. og Walter M. Powell (red.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Egeberg, Morten (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Egeberg, Morten (1989a). "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen", kap. 1 i Egeberg, Morten (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.

- Egeberg, Morten (1989b). "Om å organisere konkurrerende beslutningsprinsipper inn i myndighetsstrukturer", kap. 5 i Egeberg, Morten (red): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Egeberg, Morten (2003). "How Bureaucratic Structure Matters: An Organisational Perspective", kap. 9 i Pierre, J. og Guy B. Peters (red.): *Handbook of Public Administration*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.
- Evalueringsrapport FLO Fase 1 (1. august til 1. september)* (kommer). Utarbeidet av Forsvarets logistikkorganisasjon, arbeidstakerorganisasjonene og Forsvarets hovedverneombud.
- Finans- og tolldepartementet (1999). *Høring – NOU 1999:8 Materiellforvaltningen i Forsvaret*, Høringsuttalelse avgitt til Forsvarsdepartementet 28. juni 1999.
- Forsvarets overkommando (1999). *NOU 1999:8 "Materiellforvaltningen i Forsvaret" - høringsuttalelse*. Høringsuttalelse avgitt til Forsvarsdepartementet 21. juli 1999.
- Forsvarets forskningsinstitutt (1999). *NOU 1999:8 – Materiellforvaltningen i Forsvaret – Høringsuttalelse fra Forsvarets forskningsinstitutt*. Høringsuttalelse avgitt til Forsvarsdepartementet 30. juni 1999.
- Forsvarets Sivile Tjenestemenns Landsforbund (1999). *Høring – NOU 1999:8 "Materiellforvaltningen i Forsvaret"*. Høringsuttalelse avgitt til Forsvarsdepartementet 28. juni 1999.
- Forsvarets tele- og datatjeneste (1999). *Høring – 1999:8 Materiellforvaltningen i Forsvaret*. Høringsuttalelse avgitt til Forsvarsdepartementet 15. juni 1999.
- Forsvarsdepartementet (1999a). *Høring – NOU 1999:8 "Materiellforvaltningen i Forsvaret"*. Høringsbrev avgitt til høringsinstansene 26. mars 1999.
- Forsvarsdepartementet (1999b). *Oppsummering av høringsuttalelsene til NOU 1999:8 Materiellforvaltningen i Forsvaret*. Internt dokument datert 7. desember 1999. Oslo.
- Gulick, Luther (1937). "Notes on the Theory of Organization", i Gulick, Luther og L. Urwin (red.), *Papers on the Science of Administration*. New York: A. M. Kelley.
- Hall, Peter (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics* 25: 275-296.
- Hernes, Erik. *Mandat for Arbeidsgruppe Omstilling FLO (AGO)*. Internt dokument uten datering. Oslo: Forsvarets logistikkorganisasjon.
- Hærens forsyningskommando (1999). *STYFOR - høringskommentarer*. Høringsuttalelse avgitt til Forsvarets overkommando/forvaltningsstaben 4. juni 1999.
- Innst. S. nr. 182 (1990-1991). *Visse organisasjonsendringer m.v. i Forsvaret*. Oslo: Forsvarskomiteen Stortinget.
- Innst. S. nr. 25 (2000-2001). *Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets logistikkfunksjoner*. Oslo: Forsvarskomiteen Stortinget.
- Innst. S. nr. 232 (2001-2002). *Innstilling fra forsvarskomiteen om Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Oslo: Forsvarskomiteen Stortinget.
- Innst. S. nr. 93 (2003-2004). *Innstilling fra forsvarskomiteen om iverksetting av fase 3 i omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon*. Oslo: Forsvarskomiteen Stortinget.

- Innst. S. nr. 234 (2003-2004). *Innstilling fra Forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*. Oslo: Forsvarskomiteen Stortinget.
- Karlsen, Trond Ragnarsøn (2005). 'Utvikling og utfordringer i FLO', Tale holdt i Oslo Militære Samfunn 17. oktober 2005.
- Krasner, Stephen D. (1988). "Sovereignty. An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies* 21: 66-94.
- LO Stat (1999). *NOU 1999:8 Materiellforvaltningen i Forsvaret – Høring*. Høringsuttalelse avgitt Forsvarsdepartementet 25. juni 1999.
- Luftforsvarets forsyningskommando (1999). *Kommentarer til NOU 1999: 8 "Materiellforvaltningen i Forsvaret"*. Høringsuttalelse avgitt til Forsvarets overkommando 9. juli 1999.
- Læg Reid, Per og Paul G. Roness (1999). "Administrative Reform as Organized Attention", kap. 14 i Egeberg, Morten og Per Læg Reid (red.): *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1984). "The New Institutionalism: Organizational in Factors Political Life", *The American Political Science Review* 78: 734-749.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1998). "The Institutional Dynamics of International Political Orders", *International Organization* 52: 943-969.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977). "Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology* 83: 340-363.
- Mikkelsen, Britha (1995). *Methods for Development work and Research: A Guide for Practitioners*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.
- Norges Offiserforbund (1999). *NOU 1999:8 STYFOR – Norges Offiserforbunds hørings svar*. Høringsuttalelse avgitt Forsvarsdepartementet 22. juni 1999.
- Norsk Telegram Byrå AS (5. mai 2000). Forsvaret forenkler materiellkjøp, sparer milliarder. - Tilgjengelig via Atekst: http://www.retriever-info.com/services/archive.html?HTTP_X_FORWARDED_FOR=129.240.128.134&pw=b66368e92606dc35581dc601721ab3&t=20050707100426. Hentet 15. januar 2006.
- NOU 1999: 8. *Materiellforvaltningen i Forsvaret. Framtidig virksomhet, styring og organisering*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Peters, B. Guy (2005). *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*. London og New York: Continuum.
- Pierson, Paul (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review* 94: 251-267.
- Roness, Paul G. (1997). *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scott, W. Richard (2001). *Institutions and Organizations*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.
- Selznick, Philip (1997 [1957]). *Lederskap*. Oversatt av Smith, Jon-Alfred og Jon-Hjalmar Smith. Oslo: Tano Aschehoug.
- Simon, Herbert (1997). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, 4. utgave. New York: The Free Press.

- Sjøforsvarets forsyningskommando (1999). *Høring i SFK - NOU 1999:8 "Materiellforvaltningen i Forsvaret"*. Høringsuttalelse avgitt til Forsvarets overkommando 3. juni 1999.
- St.meld. nr. 80 (1965-1966). *Hovedretningslinjer for organisering av Forsvarets ledelse*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.meld. nr. 16 (1992-1993). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-1998*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St. meld. nr. 55 (1992-1993). *Styrings- og organisasjonsformer for forvaltninger og fellesinstitusjoner i Forsvaret*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.meld. nr. 22 (1997-1998). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 125 (1968-1969). *Organisasjon av Forsvarets overkommando*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 103 (1972-1973). *Om visse organisasjonsendringer m.v. i Forsvaret*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 53 (1990-1991). *Om visse organisasjonsendringer mv i Forsvaret*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 55 (1999-2000). *Forsvarets logistikkfunksjoner. Framtidig virksomhet, styring og organisering*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 45 (2000-2001). *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 55 (2001-2002). *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 12 (2003-2004). *Iverksetting av Fase 3 i omstillingen av Forsvarets organisasjon*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 42 (2003-2004). *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Thagaard, Tove (2002). *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Zuna, Hans Robert (1999). "Utdannelse og beslutninger", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 15: 338-360.

Informanter

Ganger, Bjørn Gunnar, <i>seniorrådgiver i FD</i>	27.09.2006
Høgberg, Kjell, <i>leder for STYFORs prosjeksgruppe</i>	12.09.2006
Karlsen, Trond Ragnarsøn, <i>leder for AGO</i>	25.09.2006
Lilleby, Svend, <i>initiativtaker og medlem av STYFORs styringsgruppe</i>	31.08.2006
Lundesgaard, Anders, <i>deltaker i AGO</i>	13.10.2006
Nybakk, Marit, <i>leder for Forsvarskomiteen på Stortinget</i>	07.09.2006
Pharo, Per Fredrik Ilsaas, <i>deltaker i AGO</i>	02.10.2006
Søgaard, Fridthjof, <i>ekspedisjonssjef i FD</i>	05.10.2006
Tiller, Morten, <i>assisterende departementsråd i FD</i>	18.10.2006

Vedlegg 1: Forsvarsministere og forsvarssjefer i perioden

Forsvarsministere

Kosmo, Jørgen Hårek	10.1996 - 10.1997
Fjærvoll, Dag Jostein	10.1997 - 03.1999
Løwer, Eldbjørg	03.1999 - 03.2000
Godal, Bjørn Tore	03.2000 - 10.2001
Krohn Devold, Kristin Margrethe	10.2001 - 10.2005

Forsvarssjefer

Solli, Arne	10.1994 - 04.1999
Frisvold, Sigurd	04.1999 - 03.2005
Diesen, Sverre	04.2005 - d.d.

Vedlegg 3: Eksempel på intervjuguide

UTREDNINGSGFASEN

Initiativ:

- Kan du innledningsvis fortelle litt om din rolle i forkant av STYFOR?
- Kan du fortelle litt om bakgrunnen for initiativet til STYFOR-utvalget?
- Kom initiativet fra Forsvaret selv, eller fra politisk/administrativ ledelse i FD, evt. fra andre?
- På hvilket nivå i departementet foregikk arbeidet? Var politisk ledelse involvert-/engasjert i betydelig grad?

Mandat/Definering:

- Hvilke hensikter/mål hadde man med opprettelsen av utvalget?
- Det ble i langtidsmeldingen, og dermed i mandatet lagt vekt på styringsmessige og organisatoriske virkemidler for å spare ressurser. Ble det vurdert andre virkemidler?
- Ble det registrert motstand dette?
- Kan du fortelle litt om hva som var bakgrunnen for at det ved opprettelsen av STYFOR nå ble tatt initiativ til en reform av denne typen?
- Har du noen tanker rundt hvorfor det på dette tidspunkt ble lagt til grunn et ønske om fellesløsninger?
- La tidligere utredninger og løsningsforlag føringer på STYFORs mandat?
- Ble det drøftet andre mulige løsninger enn økt samordning i tilknytning til langtidsmeldingen (St.meld. nr. 22 (1997-1998)) og utvalgets mandat?
- I langtidsmeldingen ble i stor grad fokusert på økonomiske fordeler knyttet til økt samordning. Var det noen andre fordeler, evt. problemer dere søkte å løse med dette virkemiddelet?
- Ble det hentet inspirasjon fra andre reformer eller andre land som gjorde at dere valgte å fokusere på fellesløsninger?
- Hvordan ble mandatet oppfattet av utvalget?
- Bruke dere mye tid på å konkretisere dette?
- La mandatet klare føringer på utvalgets arbeid?
- Oppfattet dere at det lå klare føringer på hvilke problemer og løsningsforslag dere skulle konsentrere dere om, eller følte dere at dere sto fritt så lenge dere oppfulgte forutsetningene?
- Hvilken oppfattelse hadde utvalget av departementets oppfølging av arbeidet?

Sammensetning av utvalget:

- Hvordan foregikk arbeidet med å aktivisere deltakere til utredningsarbeidet?
- Spesielt i styringsgruppen var det en del representanter fra FD. Var dette en bevisst strategi for å til eksempel øke departementets kontroll/styring?
- Hvordan ble ellers deltakere valgt ut?
- Viseadmiral Leonhard Revang ledet styringsgruppen. Har du noen tanker rundt hvorfor det var en representant fra Forsvaret og ikke fra departementet som ledet dette arbeidet?
- Tror du dette hadde noen betydning for arbeidet i utvalget?

Oppfølging/kontroll fra FD:

- På hvilken måte ble arbeidet i utvalget fulgt opp fra departementets side?
- La departementet noen føringer på arbeidet utover mandatet?

Utvalgets sammensetning:

- Hvordan ble sammensetningen av utvalget oppfattet av deltakere?
- Utvalget benyttet seg av konsulent tjenester fra Andersen Consulting ANS. I hvilken fase av arbeidet var dette? Hvilken type tjenester ble benyttet? Hvilken rolle tror du dette spilte for problem- og løsningsfokus?

Arbeidet:

- Utvalget var også på utenlandsbesøk (Storbritannia, Tyskland, Sverige, Nederland). Hvorfor ble nettopp disse landene valgt ut?
- Var det andre grunner enn økonomi som hadde betydning for at det ble foreslått så store organisasjonsendringer?
- Hvordan kom dere frem til de hovedalternativer som ble foreslått?
- Kan du fortelle litt om prosessen i utvalget frem mot det anbefalte løsningsalternativet?
- Hadde tidligere utvalgs anbefalinger om samordning av materiellforvaltningen noen påvirkning?
- Ble kulturelle og historiske faktorer i de enkelte forsyningskommandoene (knyttet til forsvarsgrenene) vurdert eller tatt hensyn til i arbeidet med løsningsforslag?
- Var dere inspirert av andre land, andre forvaltningsområder, det private?
- Var utvalget samstemt i sin anbefaling av hovedalternativ 5, med intern organisering som i hovedalternativ 4?
- Hvis det var stor enighet kan det være fordi at forslagene medførte såpass store endringer at de ble oppfattet som lite realistiske og dermed ufarlige?
- Hvordan kom dere frem til de fem prosessene som inngikk i hovedalternativ 4 (IUO, Forsvarets tekniske org, forsyning, vedlikehold, informasjonssystemer - drift)?
- Var utvalget samstemt rundt dette?
- Utvalget anbefalte at FLO ble direkte underlagt FD, og dermed ikke underlagt Forsvarssjefen. Var utvalget samstemt i denne vurderingen?
- I innstillingen (NOUen) står det at det ble reist spørsmål om FSJ mulighet for en helhetlig styring når en vesentlig del av virksomheten i fred ikke lå under hans kommando. Hvem reiste dette spørsmålet? Internt i utvalget eller eksternt? Forsvaret eller FD?
- Var tankegangen bak styringskonseptet avgjørende for denne beslutningen, eller var det andre sentrale elementer i denne vurderingen?
- Hentet dere inspirasjon fra andre land, forvaltningsområder, eller fra det private i forbindelse med dette?
- Brukte dere mye tid på å utrede mulige konsekvenser for de ulike alternativene?
- Ble det vurdert konsekvenser i forhold til organisasjonskultur og integrering i nye enheter?