



OsloMet - storbyuniversitetet

Christian Sylta Hagen

Endringsledelse i offentlig sektor

Hvordan kan kommunikasjon brukes som strategisk verktøy til støtte for endringer i offentlig sektor?

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2018

Forord

Dette er en avsluttende oppgave i forbindelse med min mastergrad i styring og ledelse ved OsloMet – storbyuniversitetet. Arbeidet med oppgaven har vært en reflekterende og lærerik prosess, hvor jeg har fått anvendt kunnskap jeg har tilegnet meg gjennom hele dette studiet. Oppgaven har gitt meg mulighet til å forske på en selvvalgt problemstilling som trigger min faglige nysgjerrighet, og anledning til videre faglig fordypning innen et voksende fagområde.

Prosesen har til tider vært krevende, utfordrende og ført til utallige vendinger i oppgavens innhold og retning. Det endelige produktet er basert på et selvstendig arbeid som har pågått over en periode på ti måneder, da dette har vært et deltidsstudie som har blitt gjennomført parallelt med fulltidsjobb.

Gjennom arbeidsperioden har jeg fått hjelp og støtte som jeg ønsker å fremheve. Først og fremst vil jeg rette en stor takk til Forsvaret for muligheten til å forankre denne oppgaven i deres organisasjon, og som min arbeidsgiver for å vise fleksibilitet og støtte til å kunne gjennomføre dette masterstudiet. Her ønsker jeg spesielt å takke Eystein Kvarving som har vært svært behjelpelig og bidratt til et givende samarbeid. I tillegg vil jeg takke alle informantene som har bidratt med verdifull innsikt som har dannet datagrunnlaget for denne studien. Videre vil jeg takke min veileder Christina Nerstad ved OsloMet – storbyuniversitetet for nyttige synspunkter, råd og innspill gjennom hele prosessen.

Avslutningsvis vil jeg presisere at det er jeg som er ansvarlig for innholdet i denne studien. Det innebærer at verken Forsvaret som organisasjon, eller i lys av enkeltpersonene som er intervjuet, nødvendigvis står inne for innholdet slik det er fortolket og presentert i oppgaven.

Oslo 04. mai 2018

Christian Sylta Hagen

Sammendrag

Tema for denne oppgaven er endringsledelse i offentlig sektor. Formålet med oppgaven er å undersøke hvordan kommunikasjon kan tas i bruk til støtte for endringsprosesser i offentlig sektor. Det er benyttet en kvalitativ casestudie av en pågående endringsprosess i Forsvaret, nedleggelsen av Andøya flystasjon. Dette leder frem til følgende problemstilling: *Hvordan kan kommunikasjon brukes som strategisk verktøy til støtte for endringer i offentlig sektor?*

Målsetningen har vært å bidra med empirisk innsikt som videre har blitt drøftet i lys av ulike teoretiske bidrag som forstås som fremtredende innen fagområdet. Det teoretiske rammeverket er knyttet opp mot endringsledelse og kommunikasjon. Det er benyttet kvalitative dybdeintervjuer for å innhente relevant empiri rundt hvordan kommunikasjon kan anvendes til støtte for endringsprosesser i offentlig sektor. Resultatene har kan være av interesse for endringsledere generelt, og spesielt for offentlige etater som står ovenfor større omstillinger.

Funnene indikerer at kommunikasjon har spilt en betydelig rolle i innretningen av forsvars- og sikkerhetspolitikken i Norge de siste årene. Studien har belyst hvordan kommunikasjon kan utgjøre et strategisk viktig verktøy for å forankre, påvirke og håndtere interne og eksterne interessenter i tilknytning til endringsprosesser i det offentlige. I lys av problemstillingen er det særlig interessante funn knyttet til betydningen av ekstern forankring av offentlige endringer som besluttes gjennom politisk behandling.

Resultatene indikerer hvordan endringsprosesser i offentlig sektor i stor grad kan påvirkes av det offentlige ordsiftet. Flere av funnene i denne studien kan være aktuelle for andre offentlige organisasjoner, og det er av min forståelse at oppgaven har bidratt til å belyse relevante aspekter hvor kommunikasjon kan brukes som strategisk verktøy for å støtte opp under planlegging og gjennomføring av endringsprosesser i offentlig sektor.

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2018

Abstract

The subject for this research is change management in the public sector. The purpose of the study is to examine how communication can be used to support change processes in the public sector. The qualitative case study has been based on an ongoing change process in the Norwegian Armed Forces, the closure of Andøya Air Station. This leads to the topic question: *How can communication be used as a strategic tool to support public sector changes?*

The aim of the study has been to provide empirical insight that has further been discussed in light of various theoretical contributions that are perceived as prominent within the subject area. The theoretical framework is linked to change management and communication. Qualitative interviews have been conducted to obtain relevant empirical information about how communication can be used to support change processes in public sector. The purpose of the results is to provide insight and knowledge that is interesting for the subject area in general, and especially for public organizations that are facing major changes.

The findings indicate that communication has played a significant role in the establishment of defense- and security policy in Norway in recent years. The study has highlighted how communication can be a strategically important tool for anchoring, influencing and managing internal and external stakeholders in connection with public change processes. In light of the topic question, there are particularly interesting findings related to the importance of external anchoring of public changes decided by political decision.

The results indicate how change processes in the public sector can be greatly influenced by the public opinion, where communication is understood as an important tool for handling this side of public change processes. Several of the findings may be relevant to other public organizations and it is my understanding that this study has helped to highlight relevant aspects where communication can be used as a strategic tool to support change processes in the public sector.

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2018

Innhold

Forord	II
Sammendrag	III
Abstract	IV
1 Innledning	1
1.1 Tema for oppgaven.....	2
1.2 Problemstilling	3
1.3 Oppbygning av oppgaven.....	3
2 Teori	5
2.1 Endring i organisasjoner.....	5
2.2 Kritikk av fasemodeller	6
2.3 Ledelse av endringsprosesser	7
2.4 Motstand mot endring	8
2.5 Endringskommunikasjon.....	9
3 Presentasjon av case	12
4 Metode	15
4.1 Valg av metode.....	15
4.2 Forskningsdesign.....	15
4.3 Datainnsamling.....	16
4.4 Analyse av forskningsdata	18
4.5 Evaluering av resultater.....	19
4.6 Forskningsetiske utfordringer	20
5 Resultater og diskusjon	22
5.1 Kommunikasjon i endringsprosesser	22
5.2 Forankring av endringsinitiativ	23
5.3 Ivaretagelse av ansatte.....	26
5.4 Motstand mot endring	28

5.5	Håndtering av interessenter	32
5.6	Offentlige endringsprosesser	34
5.7	Hovedfunn og teoretisk bidrag	37
5.8	Praktiske implikasjoner	38
5.9	Innspill til videre forskning	39
5.10	Styrker og svakheter ved studien	40
6	Konklusjon	43
7	Litteraturliste.....	44
8	Vedlegg	48
8.1	Informasjon til informanter	48
8.2	Intervjuguide	49

Figurliste

Figur 1: Tidslinjal over endringsprosessen	13
--	----

Tabelliste

Tabell 1: Oppsummering av hovedfunn.....	37
--	----

1 Innledning

I tråd med samfunnsutviklingen oppstår det stadig nye behov for endring i organisasjoner, og hastigheten på endringene har aldri vært større (Balogun og Hailey 2008; Burnes 2009; Oakland og Tanner 2007; Paton og McCalman 2008; Price og Chahal 2006). Økende grad av uforutsigbarhet i omgivelsene fører til at mange organisasjoner må være mer fleksible enn tidligere for å overleve (Armenakis og Harris 2009; Burnes 2011; Higgs og Rowland 2005; Jaros 2010). Økt globalisering, teknologisk utvikling og et større behov for kunnskapsbasert arbeidskraft som grunnlag for verdiskapning er bare noen eksempler på dette (By 2005, 370).

I følge Jacobsen (2012, 16) har ledelselitteraturen beveget seg fra å være mest opptatt av å oppnå stabilitet, til å fokusere mer på betydningen av endring. Et søk på Google Scholar med søkeordet «*organizational change*» gir 1 050 000 treff i databasen for vitenskapelige artikler. Det eksisterer store mengder litteratur hvor mye fremstår som motstridende, og det er lite entydig empirisk forskning som støtter de ulike teoriene og tilnærmingene (By 2005, 369). Burnes (2011, 447) hevder endringslitteraturen preges av antakelser om at det finnes én riktig fremgangsmåte å gjennomføre endringer på, men at det tilsynelatende finnes mange av disse.

Yukl (2010, 326) hevder en av de viktigste og vanskeligste lederoppgavene er å gjennomføre endringsprosesser. En slik oppfatning får bred støtte i faglitteraturen med argumenter som at ledelse handler om endring (Barker 2001, 491), endring bør ansees som hovedoppgaven til ledere (Burnes 2011, 445), ledelse er selve kjernen i endringsprosesser og avgjørende for å lykkes (Miller 2001, 359), til at ledere i dag må ha kunnskap om hvordan endring fungerer for å kunne overleve som organisasjon (Armenakis og Harris 2009, 128).

I endringslitteraturen refereres det ofte til en gjentakende antakelse om at rundt 70% av alle endringsforsøk mislykkes (Beer og Nohira 2000; Carnall 2007; Higgs 2005; Keller og Aiken 2009; Kotter 2008; Miller 2001; Oakland og Tanner 2007; Senturia, Flees og Maceda 2008). Hughes (2011, 451) argumenterer for at dette er en etablert sannhet som ikke kan støttes opp med valid empirisk forskning. Det kan imidlertid virke som om flertallet av endringsinitiativ de siste 40 årene har mislyktes fremfor å lykkes (Burnes 2011, 446). Mislykkede endringer kan i mange tilfeller spores tilbake til dårlig kommunikasjon (Price og Chahal 2006, 237). Det er bred enighet innen endringslitteraturen om at kommunikasjon er av vesentlig betydning for å lykkes med endringer (Allen, Jimmieson, Bordia og Irmer 2007; Armenakis og Harris 2002;

Barret 2002; Christensen 2014; Goodman og Truss 2004; Klein 1996; Kotter 1996; Yukl 2010). Selv om mange har tatt til ordet for at en betydelig andel endringer mislykkes, er det relativt lite empiribasert forskning på hva som faktisk leder til vellykket endring (Higgs og Rowland 2005, 128). Behovet for kompetanse innen endringsledelse er stort, og By (2005, 378) argumenterer for at det er nødvendig med mer empirisk forskning rundt hvordan man kan lede og håndtere endringer. Utfordringer knyttet til gjennomføring av endringsprosesser har bidratt til fremveksten av endringsledelse som fagområde. Endringsledelse forstås her som kompetanse til å planlegge, lede og gjennomføre endringsprosesser (Jacobsen 2012).

1.1 Tema for oppgaven

Tema for denne oppgaven er endringsledelse i offentlig sektor. I kjølvannet av New Public Management har det siden 1980-tallet vært mye fokus på effektivisering av offentlig sektor i Norge (Christensen og Lægred 2007). Ledere i offentlig sektor er ansatt i organisasjoner som er underlagt politisk styring. Dette innebærer at de må forholde seg til beslutninger som både kan være komplekse, flertydige og bestå av skiftende mål over tid (Byrkjeflot 2008, 10). Et vesentlig trekk ved større omstillinger i offentlig sektor er den politiske og demokratiske konteksten endringen utspiller seg i. Offentlige virksomheter har flere ulike interessenter som myndighetene, politikere, departementer, egne ansatte, media eller befolkningen, og må hele tiden balansere innflytelse fra alle disse (Karp og Helgø 2008, 87).

Større endringer i det offentlige kan preges av at det kan ta lang tid fra et forslag om endring fremsettes, til det behandles, vedtas og til slutt iverksettes. Dette forstås i sammenheng med hvordan beslutninger gjerne er et resultat av en lengre parlamentarisk prosess, hvor mye tid går med til å skape konsensus mellom ulike interessenter (Fernandez og Rainey 2006, 172). Tid er et helt nødvendig element i alle endringsprosesser, men tidsperspektivet har likevel fått begrenset oppmerksomhet i de aller fleste arbeider som omhandler organisatorisk endring (Jacobsen 2012, 118). Endringsinitiativ under politisk behandling blir ofte allment kjent, da saker av høy offentlig interesse stadig blir utsatt for krav om innsyn fra media og offentligheten (Byrkjeflot 2008, 10). På denne måten kan endringsinitiativ i det offentlige skape usikkerhet og uro lenge før det i det hele tatt er fattet eller kunngjort noen beslutning om endring. Dette skaper rammebetingelser som gjør det interessant å undersøke endringsledelse i en offentlig kontekst.

Basert på endringslitteraturen hvor det ofte refereres til en høy andel mislykkede endringer, samtidig som kommunikasjon fremheves som vesentlig for å lykkes, er det faglig interessant å bidra med empirisk innsikt rundt bruken av kommunikasjon til støtte for endringsprosesser i offentlig sektor. Spørsmålet er om kommunikasjon kan utgjøre et strategisk verktøy for å forankre, påvirke og håndtere interne og eksterne interessenter i offentlige endringsprosesser. I følge Goodman og Truss (2003, 217) eksisterer det få studier som har forsket på hvordan man kan utvikle og implementere kommunikasjonsstrategier til støtte for endringsinitiativ.

1.2 Problemstilling

Studien sees fra perspektivet til en offentlig organisasjon som står ovenfor en større politisk vedtatt omstilling. Undersøkelsen gjennomføres som en kvalitativ casestudie som tar for seg en pågående endringsprosess i Forsvaret, herunder nedleggelsen av Andøya flystasjon. Dette leder frem til følgende problemstilling: *Hvordan kan kommunikasjon brukes som strategisk verktøy til støtte for endringer i offentlig sektor?*

Denne oppgaven bygger på en antakelse om at rammebetingelsene i offentlig sektor gjør at endringsprosesser må håndteres i et lengre perspektiv, og at kompleksiteten rundt ulike interessenter gjør at kommunikasjon kan utgjøre et strategisk viktig verktøy for evnen til å planlegge og gjennomføre vellykkede endringer. I følge Hughes (2007, 37) er det et gap mellom praktisk og akademisk endringsledelse. Higgs og Rowland (2005, 121) argumenterer for at det er et behov for mer empirisk forskning som kan bygge oppunder de ulike teoretiske tilnærmingene. Denne studien har til hensikt å bidra til endringsteorien med empirisk innsikt rundt hvordan kommunikasjon kan tas i bruk til støtte for endringsprosesser i offentlig sektor.

Gjennom å tolke funnene i lys av eksisterende teori kan studien bidra til å avdekke og utvikle aktuelle hypoteser for videre forskning. Resultatene kan være av interesse for endringsledere generelt, og spesielt for offentlige etater som står ovenfor større omstillinger. Det foreligger også en generell samfunnsinteresse i at dette blir ivaretatt på en best mulig måte. Formålet er først og fremst å bidra med relevant empiri rundt hvordan kommunikasjon kan anvendes til støtte for endringsprosesser i offentlig sektor.

1.3 Oppbygning av oppgaven

Oppgaven bygger på seks hovedkapitler som tar for seg tilhørende undertemaer. Etter første innledningskapittel følger et teorikapittel hvor det redegjøres for det teoretiske rammeverket

oppgaven er forankret i. Videre følger en presentasjon av forskningscasen, før fjerde kapittel tar for seg den metodiske fremgangsmåten som er benyttet. Her belyses valg av forskningsdesign og prosedyrer rundt innsamling og analysing av data. I femte kapittel gis en grundig presentasjon og diskusjon av empiriske data i lys av relevant teori. Kapitlet avsluttes med en oppsummering av hovedfunnene og det teoretiske bidraget til studien. I tillegg belyses praktiske implikasjoner og funn for videre forskning. Avsluttende kapittel er et konklusjonskapittel hvor oppgavens problemstilling besvares.

2 Teori

I dette kapitlet redegjøres det for det teoretiske rammeverket oppgaven er forankret i. Oppgaven bygger på en deduktiv tilnærming hvor empiriske data drøftes i lys av relevant teori. Den teoretiske plattformen er knyttet opp mot endringsledelse og kommunikasjon, da det anses å være mest relevant for å underbygge og belyse problemstillingen. Innledningsvis presenteres en gjennomgang av nøkkelbegreper og sentral empiri fra fagfeltet. I det følgende vil utvalgte teoretiske perspektiver og forskning presenteres.

2.1 Endring i organisasjoner

Det er innen planlegging av endringsprosesser det største fokuset har vært innen fagfeltet de siste årene (Karp 2014, 174). De fleste teorier innen planlagt endring kan spores tilbake til arbeid av Kurt Lewin som var blant de første som lanserte en teori om planlagt endring (Jacobsen 2012, 183). I følge Lewin (1947) består en vellykket endring av tre faser som han kalte *unfreezing*, *changing* og *refreezing*. Disse fasene går fra punktet hvor man erkjenner at endring er nødvendig, til endringen gjennomføres og over til den siste fasen hvor organisasjonen stabiliseres i den nye strukturen (Burnes 1996, 12).

Den første fasen handler om å forberede organisasjonen på endring. Dette innebærer å skape en erkjennelse og aksept for at endring er nødvendig. I følge Lewin (1947) kan dette oppnås gjennom å forankre behovet for endringen, motivere de ansatte og bygge nødvendig tillit ved å opptre ærlig og troverdig gjennom hele prosessen (Einarsen og Skogstad 2011, 202). I den andre fasen gjennomføres overgangen fra nåværende til fremtidig ønsket tilstand. Det er her eksisterende forhold blir erstattet med nye, og de ansatte tilpasser seg på en måte som støtter opp under den nye retningen. For å oppnå dette blir ledernes evne til å mobilisere drivkrefter og overvinne motkrefter helt avgjørende (Jacobsen 2012, 184). Den siste fasen går ut på å stabilisere organisasjonen i den nye strukturen gjennom å forsterke ønskede atferdsmønstre, og institusjonalisere den nye virkeligheten i både kultur og struktur (Burnes 2004, 986).

Denne tretrinnsmodellen regnes av mange som opphavet til fagfeltet endringsledelse og har dominert både teori og praksis i over 40 år (Burnes 2004, 976). Lewin sitt arbeid er relativt bredt, og har derfor blitt videreutviklet i et forsøk på å øke den praktisk verdien ved å legge til flere faser eller steg (Burnes 1996, 12). Se for eksempel arbeid av Lippitt, Watson og Wesley (1958) eller Bullock og Batten (1985).

På 1990-tallet ble det utgitt en rekke bøker av kjente navn som Kotter, Nadler og Katzenbach (Miller 2001, 360). Kotter (1996) utarbeidet en 8-steps modell som fortsatt betegnes som en av de store endringsmodellene innen fagfeltet (Mento, Jones og Dirndorfer 2002, 45). Kotter (2012, 23) identifiserte åtte steg som antas å øke sjansen for å lykkes med endring:

1. Skap en forståelse for at det er nødvendig med endring
2. Lag en koalisjon som støtter og styrer endringen
3. Skap en sterk og tydelig visjon for endringen
4. Kommuniser visjonen for å skape forståelse og aksept
5. Gjør andre i stand til å handle i tråd med visjonen
6. Planlegg for, og skap kortsiktige seire med synlige resultater
7. Konsolider endringene
8. Institusjonaliser den nye kulturen gjennom endring i ansattes atferd

Mye av faglitteraturen som tar for seg hva endringsledere bør gjøre for å lykkes med planlagt endring sammenfaller med Kotter (1996) sin 8-steps modell. Se for eksempel arbeid av Kanter (1992), Luecke (2003) eller Yukl (2010). Sistnevnte har sammenfattet kjente teorier, modeller og forskning innen fagfeltet og utarbeidet 13 retningslinjer for hvordan man bør gå frem for å lede endringsprosesser (Yukl 2010, 315). Felles for alle bidragene er at de bygger på Lewin (1947) sin tankegang om at endring er noe som kan systematiseres gjennom faser.

2.2 Kritikk av fasemodeller

Tilnærminger som fremstiller endringsprosesser som forutsigbare faser har blitt kritisert for å anta at organisasjoner opererer under stabile betingelser, og dermed kan bevege seg fra en fase over til en annen (Burnes 2004, 976). Den underliggende antakelsen om en klassisk, lineær tilnærming til endring, er at den involverer en serie av forutsigbare faser eller steg som kan planlegges og ledes. Graetz og Smith (2010, 136) argumenterer for at en slik tilnærming ikke gir et korrekt bilde av endring i praksis, og hevder virkeligheten er betydelig mer kaotisk. Dette begrunnes med at endringer er komplekse, tvetydige og kan skape høy grad av usikkerhet, noe som ikke responderer godt med rasjonelle, lederfokuserte tilnærminger basert på kontroll og forutsigbarhet. Dette synet støttes av Higgs og Rowland (2005, 121) som hevder endringsprosesser basert på antakelser om endring som en rasjonell og lineær prosess, er mer mislykkede enn de som bygger på en forutsetning om kompleksitet.

Karp og Helgø (2008, 86) argumenterer for at det å lede mennesker gjennom kaos, usikkerhet og kompleksitet er en av hovedutfordringene for endringsledere i offentlig sektor. Kaotisk endring forstås som endringer hvor ekstern og intern kompleksitet og usikkerhet er høy, slik tilfellet ofte er i offentlig sektor. For at mennesker skal være i stand til å håndtere komplekse og kaotiske endringer, må de ha noe stabilt å holde fast til (Goodstein og Burke 1991, 8).

Burnes (1996, 17) utfordrer ideen om at det finnes én bestemt oppskrift på hvordan endringer bør ledes. Han argumenterer for at endringsledelse ikke handler om å adoptere forhåndsdefinerte fremgangsmåter, men om å ta bevisste valg på hva man endrer og hvordan man går frem. Dette forstås i sammenheng med at det finnes like mange fremgangsmåter som antall situasjoner som krever endring. God endringsledelse er å finne den tilnærmingen som passer omstendighetene best mulig (Burnes 1996).

2.3 Ledelse av endringsprosesser

Endringsledelse forstås som de prosesser, verktøy og teknikker som benyttes for å lede ansatte gjennom en endring (Jacobsen 2012). Begrepet endringsledelse bygger på en underliggende antakelse om at det er mulig å lede endringsprosesser. Karp (2014, 195) argumenterer for at kompleksiteten i organisatorisk endring imidlertid kan gjøre det vanskelig å styre endringer. Gill (2002, 307) hevder at endringer kan planlegges, organiseres, styres og kontrolleres, men at det vil kreve aktivt lederskap for å lykkes med å få folk med seg. En slik tilnærming støttes av Oakland og Tanner (2007, 2) som mener ledelse utgjør en nøkkelrolle for å sette retning, inspirere og sikre støtte til endringer. En planlagt tilnærming til endring egner seg best for forutsigbare situasjoner hvor endringen kan styres fra toppen og ned (Burnes 1996, 16). Sterk ledelse er i den sammenheng sentralt for å lykkes med planlagt endring (Miller 2001, 359).

Det er en økende grad av empirisk forskning som understøtter at lederrollen i endringsprosesser har en signifikant betydning for hvorvidt man lykkes med endringen (Higgs og Rowland 2005, 126). Etter 30 år med forskning oppsummerer Armenakis og Harris (2009) noen faktorer de mener er nødvendig for å lykkes med endring. Første er hvordan overbevise sentrale aktører i og utenfor organisasjonen om at det er viktig og riktig å endre seg. Andre er at den valgte strategien oppleves som den beste løsningen, og at tydelighet rundt overgangen mellom nåværende og fremtidig ønsket tilstand gir forutsigbarhet i den enkeltes jobbsituasjon.

Det er en ledelsesoppgave å kommunisere hvordan endringen representerer en løsning på de utfordringer organisasjonen står ovenfor, og å skape en opplevelse av viktighet, da dette vil bidra til at de ansatte er mer villig til å inngå i endringsprosesser (Jacobsen 2012, 186).

Etter 25 års studier av endringsledelse i offentlig sektor i Norge konkluderer Fimreite (2013, 5) at forankring er den viktigste lærdommen for å lykkes med endring. Forankring er viktig for å øke sannsynligheten for at endringen aksepteres i organisasjonen. I følge Karp (2014) bør man ta hensyn til alle interessenter allerede når endringen planlegges. Dette innebærer å skape allianser og støtte for å sikre nødvendig framdrift. En fremgangsmåte er å kartlegge de viktigste interessentene, deres maktbaser, agendaer og syn på endringen som planlegges, for deretter å planlegge for taktiske tiltak (Karp 2014, 178). Oppslutning om endring er mer sannsynlig når ansatte har tillit til lederne, og tror på at endringen er nødvendig og riktig måte å gå frem på (Yukl 2010, 297). For at de ansatte skal støtte oppunder en endring, må de ansatte også tro at det virkelig er behov for endringen (Armenakis og Harris 2009, 130).

For å lykkes med dette er det sentralt å forstå hvordan mennesker reagerer på endringsinitiativ (Jacobsen 2012, 117). Ansatte vil normalt forsøke å forstå hvordan en endring vil påvirke dem, deres kollegaer, avdelingen eller organisasjonen som helhet. For å godta endringen bør framtiden oppfattes attraktiv nok til å akseptere kortsiktige tap og innsatsen endringen vil kreve av hver enkelt (Yukl 2010, 327).

2.4 Motstand mot endring

Begrepet motstand mot endring blir ofte brukt i faglitteratur og forskning relatert til endringsledelse (Oreg 2006, 73). Motstand mot endring kan forstås som noe som går gjennom ulike faser, og at intensiteten i motstanden kan tenkes å øke fra fase til fase. Disse fasene strekker seg fra å være likegyldig, til å yte passiv eller aktiv motstand, og over til aggressiv motstand. Fra å ha en negativ holdning til endring kan motstanden tenkes å intensiveres til kritiske ytringer, protester, boikotter, trusler om å forlate organisasjonen, til undergraving og skjult sabotasje (Jacobsen 2012, 130).

Motstand mot endring kan også forstås i tre dimensjoner: *kognitiv*, *emosjonell* og *intensjonell* (Karp 2014, 183). Den kognitive dimensjonen handler om menneskers mening om, og tro på, endringen. Den emosjonelle tar for seg reaksjonsmønsteret fra håp, glede og optimisme på den ene siden til sinne, frykt og fortvilelse på den andre siden. Den intensjonelle dimensjonen handler om holdninger, verdier og faktiske handlinger, altså om man støtter eller motarbeider

endringen. Mye tyder på at motstand mot endring vil øke dersom uenigheter som oppstår mellom ulike interessenter ikke håndteres (Karp 2014, 178). Endringskrefter i omgivelsene kan påvirke interne prosesser og det bør derfor arbeides aktivt med både tilpasning til endringskrefter, og utvikling av relasjoner til ulike interessenter (Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo 2007, 27). I følge Graetz og Smith (2010, 136) er lederens evne til å kommunisere den nye retningen avgjørende for å inspirere og vinne over motstand.

2.5 Endringskommunikasjon

Barret (2002, 219) hevder kommunikasjon kan være avgjørende for om man lykkes eller mislykkes med en endring. Kommunikasjon som verktøy er viktig for å informere, skape forståelse og for å påvirke de ansattes holdninger og atferd (Brønn og Arnulf 2014, 337). Dette går ut på å formidle rasjonale bak endringen, en forståelse av fremtiden og hvordan den nye organisasjonen skal se ut (Karp 2014, 198). På denne måten kan kommunikasjon bidra til å skape oppslutning, motivasjon, redusere usikkerhet og bygge støtte rundt endringsprosessen (Armenakis og Harris 2002; Balogun og Hailey 2008; Klein 1996).

Måten det kommuniseres på i endringsprosesser kan ha en signifikant betydning for hvorvidt man lykkes med endringsinitiativ (Goodman og Truss 2004, 217). Mange opplever usikkerhet knyttet til nødvendigheten av endring, selve prosessen eller hvilket resultat som er forventet å oppnå (Allen mfl. 2007, 189). Ansatte vil oftere yte motstand når de mangler informasjon eller er usikre på hvilke konsekvenser endringen kan få (Christensen 2014, 360). Ledere må da være i stand til å kommunisere hvorfor endringene skal gjennomføres, hvordan og hvilke konsekvenser dette vil kunne få for den enkeltes jobb. Toppledelsen bør fokusere på å kommunisere det strategiske bildet av endringen, mens nærmeste leder må ha tilstrekkelig med informasjon til å kunne ivareta sine ansatte (Allen mfl. 2007, 208). Mellomledere får ofte de mest krevende spørsmålene fra de ansatte, uten å nødvendigvis være satt i posisjon til å kunne gi god nok informasjon. Videre er det et poeng at mellomledere selv må få tid til å forstå og ta innover seg endringer før de kan kommunisere endringen troverdig, samt hjelpe og støtte de ansatte (Brønn og Arnulf 2014, 345).

Endringskommunikasjon kan leveres gjennom formelle og uformelle kanaler, og hva som vil være mest effektiv avhenger av tilliten til informasjonskilden (Allen mfl. 2007, 190). De aller fleste organisasjoner har et sett med interne kanaler og arenaer som kan brukes

for å nå ansatte som e-post, intranett, skriftlige publikasjoner, allmøter, avdelingsmøter eller personlige møter med ledere. Dette er det vi kan betegne som formelle kanaler ledere og ansatte har for å informere og kommunisere (Brønn og Arnulf 2014, 346). Informasjon gjennom uformelle kanaler som rykter, sladder, historier og samtaler ved lunsjbordet er ofte mer kraftfulle enn de formelle, fordi kommunikasjonen hovedsakelig foregår mellom ansatte som kjenner hverandre fra før. Det eksisterer et stort gap i endringslitteraturen rundt hvilken rolle ulike informasjonskilder utgjør i å påvirke ansattes holdninger (Allen mfl. 2007, 207).

Effektiv kommunikasjon benytter alle relevante kanaler for å nå frem med budskap, men ansikt-til-ansikt kommunikasjon er i følge Barret (2002, 221) det aller sterkeste virkemidlet. Fokus på å forebygge og begrense misforståelser og rykter er sentralt i alle endringsprosesser (Barret 2002, 220). Mangel på kommunikasjon fra ledere kan gi grobunn for rykter og sladder som fører til spredning av en uønsket holdning knyttet til endringen (Christensen 2014, 360). Den hyppigste nevnte årsaken til at endringsinitiativer mislykkes er at det sirkulerer feilaktige eller negative rykter (Brønn og Arnulf 2014, 340).

Stiansen og Munkejord (2011) har gjennomført spørreundersøkelser og kvalitative intervjuer for å belyse hvordan norske selskaper jobber med endringskommunikasjon. Resultatene viser at det som skiller organisasjoner som rapporterer høy og lav måloppnåelse, er åpen og ærlig kommunikasjon fra ledelsen (Brønn og Arnulf 2014, 341). Armenakis og Harris (2009, 132) argumenterer for at endringsledere i større grad må ta større ansvar for å kommunisere, i den hensikt å skape oppslutning og støtte rundt endringen. Christensen (2014, 360) retter samtidig fokus på at kommunikasjon er vanskelig, og at det er avgjørende å utarbeide gjennomtenkte informasjons- og kommunikasjonsstrategier allerede i planleggingsprosessen av en endring.

Kommunikasjon bør utgjøre en strategisk rolle i endringsprosesser. Med strategisk rolle menes at kommunikasjonen bør være integrert i alle fasene av endringsprosessen, og ikke noe en kommunikasjonsavdeling driver med på siden. Kommunikasjonsarbeidet bør være en naturlig del av organisasjonen, og inkludert i de strategiske prosessene (Barret 2002, 220). I følge Barret (2002) bør man etablere en strategisk kommunikasjonsgruppe med dedikerte ressurser fra både kommunikasjonsmiljøet og ledelsen i organisasjonen. Denne koalisjonen skal utarbeide og implementere strategien for endringskommunikasjonen, og fungere som sentrale ambassadører for endringen.

Suksessen bak enhver kommunikasjonsstrategi vil avhenge av om organisasjonen har en klar, betrodd, forstått og meningsfull visjon som ledelsen er involvert i å utarbeide og kommunisere. En meningsfull visjon menes at den er klar, gripbar, realistisk og en målbar tilstand for hvor organisasjonen ønsker å være (Barret 2002, 224).

I tillegg til å jobbe med strategisk kommunikasjonsplanlegging, bør man legge til rette for dialog, diskusjon, debatt og meningsutveksling i organisasjonen (Karp 2014, 200). Muligheten for samhandling, dialog og diskusjoner kan bidra positivt med hensyn til både å involvere de ansatte i endringsprosesser, og for å holde oversikt over reaksjoner underveis. Denne informasjonen kan brukes til å justere og prioritere aktiviteter underveis i endringsprosessen (Arnulf og Brønn 2014, 348). Ansatte som anser kvaliteten på kommunikasjonen de mottar som god oppgir at de har en klarere forståelse av endringen og opplever mindre grad av usikkerhet knyttet til den nye retningen (Allen mfl. 2007,196).

3 Presentasjon av case

Forsvaret er betrodd den krevende og viktige samfunnsoppgaven med å forsvare Norges interesser, verdier og suverene rettigheter. Forsvarsministeren har det overordnede ansvaret for hele forsvarssektoren, og dermed utviklingen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Forsvarssjefen er etatssjef for Forsvaret, og regjeringens nærmeste militære rådgiver.

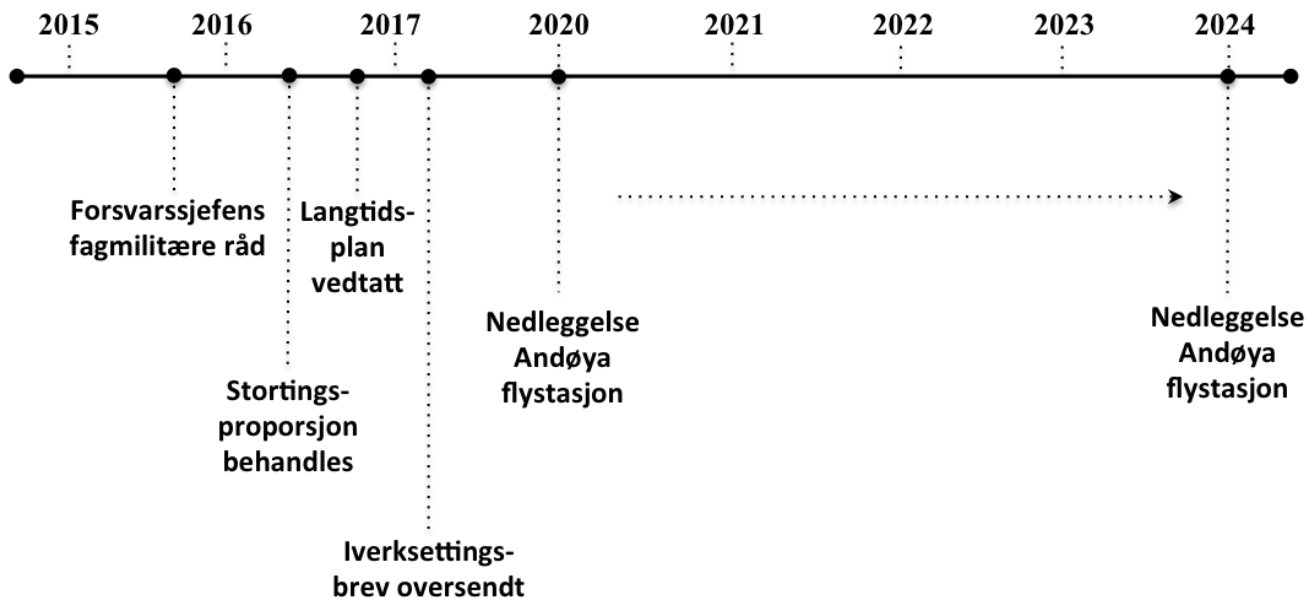
Med jevne mellomrom utarbeider Forsvarsdepartementet langtidsplaner som tar for seg videreutviklingen av forsvarssektoren i et langsiktig perspektiv. I dette arbeidet følger en forberedende fase hvor forsvarssjefen får i oppdrag å levere et fagmilitært råd. Dette er forsvarssjefens mulighet for å markere sitt fagmilitære ståsted. Deretter utarbeides en proposisjon fra regjeringen til Stortinget med vedtak om en ny langtidsplan. Dette danner utgangspunktet for iverksettelsesbrevet, hvor Forsvarsdepartementet omsetter vedtakene i langtidsplanen til oppdrag for Forsvaret. Dette utgjør Forsvarsdepartementets overordnede styringsdokument, og slår fast hva Forsvaret skal gjøre i den kommende langtidsperioden.

1. oktober 2014 fikk forsvarssjefen i oppdrag å utarbeide et fagmilitært råd om Forsvarets fremtidige utvikling. 1. oktober 2015 ble rådet overlevert til forsvarsministeren som innspill til regjeringens arbeid med ny langtidsplan for forsvarssektoren. I forsvarssjefens fagmilitære råd «*Et forsvar i endring*» (2015) ble overvåkningsflyene P-3 Orion foreslått utfaset. Andøya flystasjon ligger på Andenes i Andøy kommune i Nordland. Siden 1963 har dette vært basen til overvåkningsflyene P-3 Orion. Dette er et maritimt patruljefly som blant annet brukes til overvåking og rekognosering innen maritime operasjoner. Forsvaret har i dag seks P-3 Orion fly som en del av 333 skvadronen under 133 luftving på Andøya flystasjon.

For å ivareta behovet for maritim overvåking og situasjonsforståelse ble det foreslått å etablere en kombinasjon av satellittbaserte sensorer og mindre bemannede og ubemannede overvåkningsfly for å erstatte de maritime patruljeflyene P-3 Orion. Begrunnelsen var at P-3 Orion bidrar med viktig informasjon, men at systemet har behov for betydelige oppdateringer som av økonomiske årsaker ikke kunne prioriteres i den anbefalte løsningen.

17. juni 2016 la regjeringen frem sitt forslag til langtidsplan for behandling i Stortinget. Andøya flystasjon ble i innspill til langtidsplanen for Forsvaret (Prop. 151 S 2015–2016) foreslått nedlagt. Anbefalingen gikk ut på å etablere én felles base for kampfly og maritime

overvåkingsressurser på Evenes. 15. november 2016 ble stortingsproposisjonen vedtatt med flertall fra Høyre, Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet. Dette innebærer at Andøya flystasjon legges ned når nye overvåkingsfly er fasett inn på Evenes. Nedleggelsen er besluttet å finne sted i perioden 2020 - 2024 og er dermed ikke gjennomført når denne studien gjennomføres.



Figur 1: Tidslinjal over endringsprosessen

Noe som kjennetegner endringsprosesser i offentlig sektor er at det kan gå svært lang tid fra forslaget om endring fremsettes til det besluttes. I dette tilfellet strekker perioden seg fra Forsvarssjefens fagmilitære råd ble overlevert i 2015, til Stortingsproposisjonen ble lagt frem, over til den påfølgende behandlingen av langtidsplanen som ble vedtatt i 2016, og til iverksettelsesbrevet formaliserte endringen i 2017. I tillegg finner ikke den formelle endringsprosessen sted før i perioden 2020 til 2024.

Stortingets beslutning om å legge ned Andøya flystasjon og flytte de maritime patruljeflyene til Evenes har skapt stor motstand. Mange har tatt til ordet for at tallgrunnlaget og utredningen som førte til vedtaket om nedleggelsen inneholder vesentlige feil. Dette har skapt reaksjoner hos ansatte, lokalbefolkning og politikere som har tatt opp kampen i det offentlige rom.

Et arkivsøkt i databasen til Retriever viser at norske aviser i 2013 og 2014 hadde henholdsvis 453 og 459 saker som inneholdt søkeordet «*Andøya*». I 2015 steg antall oppslag til 1035, en utvikling som fortsatte i 2016 hvor «*Andøya*» ble omtalt 3717 ganger. I 2017 var det registrert hele 3237 treff. Foreningen «*Bevar Andøya flystasjon*» har over 25 000 medlemmer på Facebook. Videre har et opprop adressert til Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé på underskrift.no samlet inn over 4000 underskrifter om å trekke beslutningen om Andøya flystasjon ut av langtidsplanen for ytterligere kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget. Fagforeningene og tillitsvalgte har også tatt til ordet for omkamp av det nå vedtatte stortingsvedtaket.

4 Metode

I dette kapittelet redegjøres det for valg av metode, forskningsdesign og fremgangsmåte for innsamling av forskningsdata. I tillegg redegjøres det for hvilke vurderinger som er tatt med hensyn til validitet og reliabilitet. Avslutningsvis drøftes styrker og svakheter ved metoden.

4.1 Valg av metode

Det er benyttet en kvalitativ tilnærming for å fremskaffe data for å besvare denne studiens forskningsspørsmål. I følge Johannessen, Kristoffersen og Tufte (2010, 87) er det vanlig å benytte kvalitative datainnhentingsteknikker hvis målet er å beskrive, forstå eller utvikle nye perspektiver. I forhold til forskningsspørsmålet i denne studien som både er beskrivende og utforskende kan kvalitative intervjuer være hensiktsmessig (Johannessen mfl. 2010, 141).

Videre vurderes dette som en egnet tilnærming ettersom det er et begrenset antall informanter som kan bidra med å belyse problemstillingen fra et strategisk perspektiv.

Formålet med det kvalitative forskningsintervjuet er i følge Kvale og Brinkmann (2012, 21) å skape forståelse gjennom å få frem betydningen av informantenes erfaringer, opplevelser og tanker rundt det som undersøkes. En slik tilnærmingen er vurdert som hensiktsmessig da det i denne oppgaven er ønskelig å fremskaffe detaljert og nyansert informasjon fra et begrenset antall informanter. En kvantitativ tilnærming kunne blitt benyttet dersom studien hadde et bredere nedslagsfelt, som for eksempel alle ansatte som er berørt av endringsprosessen. Med utgangspunkt i studiens formål vurderes det som mest relevant å innhente kvalitative data som kan tolkes og drøftes i lys av eksisterende teori, fremfor å benytte en metodisk tilnærming som har til hensikt å foreta statistiske generaliseringer.

4.2 Forskningsdesign

Undersøkelsen er bygd opp som en casestudie rundt nedleggelsen av Andøya flystasjon. En casestudie innebærer at det er et avgrenset fokus på det enkelte caset, og med en mest mulig inngående beskrivelse (Johannessen mfl. 2010, 84). Dette designet er valgt for å kunne belyse forskningsspørsmålet på en god måte, da studiet baserer seg på én enkelt analyseenhet.

I følge Yin (1994) egner casestudier seg svært godt til å gå i dybden rundt organisasjons- og ledelsesprosesser. Han argumenterer videre for at casestudie er den foretrukne strategien til å besvare problemstillinger bygget rundt *hvordan* spørsmål. Casestudie ble også valgt for å

bidra til å få fram kompleksiteten og mangfoldet i caset, og for å fremskaffe relevant empiri til å belyse forskningsspørsmålet. Det anses som en fordel at det er et fleksibelt forskningsdesign, ettersom det gjør det mulig å benytte ulike datakilder for å sikre et bredt nok grunnlag til å kunne konkludere i oppgaven (Yin 1994, 8). Hensikten med å kombinere beskrivende og utforskende dybdeintervjuer, er å fremskaffe økt innsikt og bedre forståelse rundt bruken av kommunikasjon i endringsprosesser i offentlig sektor med utgangspunkt i det aktuelle caset.

4.3 Datainnsamling

I denne studien er det tatt i bruk ulike datakilder for å fremskaffe nødvendig empiri. Det er benyttet dokumentanalyser for å beskrive caset, og kvalitative dybdeintervjuer for å besvare forskningsspørsmålet som undersøkes. Det er foretatt en kvalitativ innholdsanalyse for å få frem relevant informasjon om saksforhold knyttet til caset undersøkelsen er forankret i. Dette innebærer en systematisk gjennomgang av de saksdokumenter som er relatert til den politiske behandlingen rundt nedleggelsen av Andøya flystasjon, i tillegg til mediasaker som har bidratt til å skape en dypere forståelse av den offentlige debatten rundt endringsprosessen.

Kvalitative dybdeintervjuer er valgt for å få tilgang til mye informasjon fra et begrenset antall informanter. Valg av informanter har foregått gjennom det Johannessen med kolleger (2010, 109) kaller strategisk utvelging. Dette forstås som å velge fra en bestemt målgruppe som undersøkelsen skal rette seg mot for å samle inn nødvendig data. I dette tilfellet aktører i Forsvaret og Forsvarsdepartementet som i lys av sin stilling har innsikt i arbeidet med å utvikle og implementere kommunikasjonsstrategier til støtte for endringsprosesser. Hovedfokuset er rettet mot informantenes personlige erfaringer og betraktninger rundt dette temaet. Dette samsvarer i stor grad med en fenomenologisk tilnærming som handler om å utforske og beskrive menneskers erfaringer og forståelse av et fenomen (Johannessen mfl. 2010, 80).

Til forskjell fra kvantitative undersøkelser hvor utvalget ofte velges tilfeldig for å foreta statistiske generaliseringer, er hensikten i denne undersøkelsen å generere mer utfyllende kunnskap om et bestemt fenomen (Johannessen mfl. 2010, 109). For å komme i kontakt med relevante informanter ble snøballmetoden benyttet (Johannessen mfl. 2010, 112). Dette innebærer å forhøre seg rundt hvilke personer som er relevant for teamet som undersøkes, og som man bør komme i kontakt med. Disse personene kunne videre vise til andre informanter som kunne være aktuelle å ha med i undersøkelsen. Til grunn for denne fremgangsmåten lå det en kriteriebasert utvelging hvor informantene som ble valgt oppfylte spesielle kriterier

(Johannessen mfl. 2010, 112). I dette tilfellet ble valg av informanter definert ut i fra hvem som har forutsetninger for å belyse forskningsspørsmålet oppgaven er bygget rundt. Det var ønskelig å henvende seg mot nøkkelpersoner som i lys av sin stilling kunne gi fylldige og detaljerte beskrivelser rundt bruken av kommunikasjon i endringsprosessen knyttet til nedleggelsen av Andøya flystasjon.

Metningspunktet ble nådd ved om lag seks informanter da det ikke lengre kom opp relevante data som bidro til å belyse problemstillingen fra nye innfallsvinkler innenfor avgrensningene til denne studien (Johannessen mfl. 2010, 106). Det har gjennomgående vært et ønske om å intervju personer med inngående innsikt og kunnskap om det berørte temaet. I den anledning har det vært et bevisst valg å prioritere kvalitet fremfor kvantitet når det kommer til antall informanter. Dette vurderes som mest hensiktsmessig da formålet med undersøkelsen er av en utforskende og beskrivende karakter, og ikke nødvendigvis å kunne generalisere funnene. Samtlige informanter er lovet fullstendig anonymitet, og det vil derfor ikke fremkomme en mer detaljert beskrivelse rundt utvalget av informanter.

For innsamling av data ble det benyttet semistrukturerte dybdeintervjuer. Denne innsamlings-teknikken ble valgt fordi den egner seg til å få frem informantenes egne perspektiver, samtidig som den gir god balanse mellom standardisering og fleksibilitet (Johannessen mfl. 2010, 145). I forkant av intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide som viste hvilke temaer som var ønskelig å belyse for å kunne besvare oppgavens problemstilling. I tillegg inneholdt intervjuguiden veiledende spørsmål for å få dekket eller utdypet de forskjellige temaene tilstrekkelig. Dette ga en tematisk oppbygd struktur på intervjuene, samtidig som det var rom for å stille oppfølgingsspørsmål der informantene tilsynelatende hadde god kunnskap og innsikt. Denne fleksibiliteten var nødvendig da det ble benyttet en utforskende tilnærming under intervjuene. Gjennom å benytte en semistrukturert intervjuguide ble det enklere å innhente data som kunne analyseres gjennom blant annet koding og kategorisering. Intervjuguiden var tematisk bygd opp i tråd med teorikapittelet slik at den samme strukturen kunne benyttes i analysene. Det opplevdes som hensiktsmessig å dele inn intervjuguiden i forhåndsdefinerte kategorier og spørsmål, slik at det ble enklere å strukturere og analysere det omfattende datagrunnlaget i etterkant.

Etter anbefaling fra Johannessen med kolleger (2010, 156) ble det benyttet et introduksjonsbrev som tok for seg hva undersøkelsen gikk ut på, hva intervjuet ville dreie seg om i stort, og hvordan det ville bli gjennomført. Bruk av lydopptaket ble godkjent av informantene før hvert intervju startet, i den hensikt å kunne transkribere og gjengi innholdet på en best mulig måte. På forhånd ble det også gjennomgått bruken av dataene, retten til å trekke seg og tilbud om å få tilsendt oppgaven i etterkant. I forkant av intervjuet ble det formidlet informasjon til informantene slik at de skulle ha mulighet til å gjøre seg opp noen tanker, samt ha en klar formening om hva tema og formålet med intervjuet var (ref. vedlegg). I tillegg omhandlet spørsmålene forhold fra perioden 2015 og frem til i dag, så det var ønskelig å gi informantene mulighet til å hente frem relevant bakgrunnsinformasjon om nødvendig.

Fokuset i intervjuene var ikke å kartlegge alt som var blitt gjort, men å få frem hvilke erfaringer og refleksjoner de ulike informantene hadde gjort seg som kunne bidra til å belyse problemstillingen. For å oppnå dette ble det benyttet overordnede og åpne spørsmål. Dette var også for å unngå at informantene utelukkende svarte på direkte spørsmål, noe som ville vært kontraproduktivt for den utforskende tilnærmingen som ligger til grunn for denne oppgaven. I tillegg ble det tatt høyde for at enkelte forhold rundt denne casen kunne oppleves som kontroversielt eller vanskelig å prate om for noen av informantene. I den sammenheng ble det vurdert som hensiktsmessig å basere intervjuet på åpne spørsmål hvor de selv fikk lov til å definere hva de opplevde som utfordrende og lignende. Dette var en bevisst fremgangsmåte for å minimere risikoen for at informantene opplevde ulike spørsmål som anklagende, og dermed kunne inntatt en forsvarsposisjon eller en negativ innstilling resten av intervjuet.

4.4 Analyse av forskningsdata

Utgangspunktet for kvalitativ dataanalyse i denne undersøkelsen er data i tekstform som er transkribert fra dybdeintervjuene. Før fortolkningsarbeidet igangsettes er det nødvendig med en systematisering og organisering av eksisterende data slik at det blir analyserbart (Johannessen mfl. 2010, 185).

Alle intervjuene ble transkribert fullt ut og kodet rett i etterkant av intervjuene. Etter en systematisk gjennomgang ble all data i første omgang kategorisert i henhold til den samme strukturen som lå til grunn for intervjuguiden. Etter en innledende systematisering ble det gjort et større arbeid med å avdekke mønstre og sammenhenger basert på informasjonen som ble avdekket gjennom oppfølgingsspørsmål og informantenes egne bidrag i samtalene.

Det ble benyttet en kategorisk inndeling av data som innebærer å konstruere et system ved hjelp av merkelapper som gjør det mulig å identifisere, kategorisere og finne igjen spesielle temaer i datamaterialet (Johannessen mfl. 2010, 188). En slik kategorisk inndelingen ble systematisert i tråd med intervjuguiden som ble utarbeidet i forkant av intervjuene.

I casestudier handler analyse om å finne en logisk sammenheng mellom data og teoretiske antagelser (Johannessen mfl. 2010, 216). Det ble anvendt en fortolkende tilnærming i analysen av datamaterialet, noe som innebærer å forsøke å forstå hvordan informantene opplever virkeligheten. Denne undersøkelsen bygger på en antakelse om at rammebetingelsene i offentlig sektor gjør at endringsprosesser må håndteres i et lengre perspektiv, og at kompleksiteten rundt ulike interessenter gjør at kommunikasjon kan utgjøre et strategisk viktig verktøy for evnen til å planlegge og gjennomføre vellykkede endringer. Dette gjorde det naturlig å velge en analyse basert på teoretiske antagelser, som innebærer å la antagelsene som lå til grunn for undersøkelsen styre analyseprosessen (Johannessen mfl. 2010, 216).

Analysen bestod i å søke etter mening og sammenheng for å se om ulike mønstre samsvarte. Hvis et empirisk basert mønster passer sammen med en forutsatt antagelse, kan man si det foreligger en høy grad av det Yin (2003) betegner som mønstermatching. Hvis mønsteret samsvarer med det som er blitt predikert i form av antagelser og teoretiske begreper, kan det indikere at undersøkelsen oppfyller kravet om intern validitet (Johannessen mfl. 2010, 217).

4.5 Evaluering av resultater

Innenfor kvantitativ metode benyttes begrepene reliabilitet og validitet som kriterier for kvaliteten på resultatene i en undersøkelse (Johannessen mfl. 2010, 227). Reliabilitet viser til hvor pålitelige forskningsdataene er, hvor ideen er at gjentatte studier med samme fremgangsmåte skal gi samme resultat. I følge Johannessen med kolleger (2010, 228) er ikke tilsvarende krav om reliabilitet like relevant for kvalitative tilnærminger. Dette forstås i sammenheng med at datainnsamlingen er kontekstavhengig, og at forskeren i større grad benytter seg selv som verktøy i fortolkningsprosessen. Det vil dermed være tilnærmet umulig for en annen forsker å forsøke å kopiere en annen kvalitativ forskers forskning (Johannessen mfl. 2010, 228). For å øke påliteligheten til funnene i denne undersøkelsen er det grundig redegjort for fremgangsmåten som er benyttet. Hensikten har vært å skape en transparent forskningsprosess, hvor det er redegjort for hvilke data som er brukt, måten de er samlet inn på og hvordan de er blitt bearbeidet og presentert. I tillegg er det gitt en grundig casebeskrivelse rundt studieobjektet.

Begrepet validitet viser til undersøkelsens gyldighet og hvor godt man måler det man har til hensikt å måle (Johannessen mfl. 2010, 228). Kvalitative data kan ikke kvantifiseres på samme måte som kvantitative. Validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskerens funn reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten på en riktig måte (Johannessen mfl 2010, 228). I denne undersøkelsen er gyldigheten søkt ivaretatt gjennom å ha en sterk kobling mellom de teoretiske antagelsene, utformingen av intervju-guiden og analysene som ble gjennomført i etterkant av datainnsamlingen. Intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i å favne den teorien som oppgaven er forankret i, samt for å kunne operasjonalisere resultatene og drøfte disse i lys av relevant teori.

Det ble foretatt et bevisst valg om å ikke tilbakeføre fortolkede resultater for gjennomlesning hos informantene. En slik teknikk kan i følge Johannessen med kolleger (2010, 228) bidra til å styrke undersøkelsens validitet, men ble i denne undersøkelsen vurdert som en uforholdsmessig risiko for at informantene i etterkant skulle ønske å korrigere utsagn basert på andre motiver enn mistolkning fra forskeren. Dette vurderes i sammenheng med at informantene kan ha ulike motiver for å forsøke å påvirke retningen av resultatene i en omdiskutert og aktuell case som denne studien er forankret i. Det har gjennomgående vært et bevisst fokus på å opprettholde en kritisk distanse til de dataene og empirien som presenteres (Johannessen mfl. 2010, 230). Etske betraktninger rundt å forske på egen organisasjon drøftes avslutningsvis i oppgaven under styrker og svakheter ved studien. For å redusere risikoen for feilkilder er alle beslutninger som er gjort i forskningsprosessen beskrevet og redegjort for. I denne sammenheng er alt som kan tenkes å påvirke tolkningen og tilnærmingen til undersøkelsen forsøkt belyst.

4.6 Forskningsetiske utfordringer

Når man gjennomfører en forskningsprosess må man underordne seg noen etiske prinsipper og juridiske retningslinjer. Det er foretatt en vurdering på hvorvidt undersøkelsen var melde- eller konsesjonspliktig. Studien ble gjennomført i tråd med Norsk senter for forskningsdata (NSD) sine retningslinjer for en ikke-meldepliktig studie. Dette innebærer at all data som behandles gjennom forskningsprosessen må være anonyme, og at sensitive data ikke kan knyttes til direkte personidentifiserende opplysninger. Dersom man kun skal behandle et anonymt datamateriale som ikke inneholder personopplysninger er det ikke meldepliktig.

I denne studien ble det ikke behandlet noen sensitive personopplysninger da det ikke var av relevans for undersøkelsen. Det ble påsett at det ikke ble registrert navn eller person-identifiserende bakgrunnsopplysninger i datamaterialet. Det ble kun stilt spørsmål knyttet til informantenes forståelse av kommunikasjon i endringsprosesser, og ingen andre forhold som var av direkte eller indirekte identifiserbar karakter. Intervjuguiden var videre utformet slik at det ikke ville fremkomme personopplysninger under intervjuet. I tillegg ble det gjennomført en større anonymisering gjennom bearbeiding av datamaterialet slik at ingen informanter skal kunne gjenkjennes. Dette var imidlertid en ekstra forsiktighet, da hele forskningsprosessen allerede var lagt opp til å ivareta disse hensynene fra starten av.

5 Resultater og diskusjon

Videre følger en deskriptiv fremstilling og drøfting av resultatene fra de kvalitative dybdeintervjuene. Alle informanter er anonymisert slik at ingen verken direkte eller indirekte skal kunne identifisere hvem som har kommet med de ulike uttalelsene. Informantene vil følgelig kunne gjenkjenne det de selv har sagt. Ordlyden på sitatene kan være omgjort i den forstand at de ikke skal være indirekte identifiserbare. All informasjon er analysert og gjengitt etter fortolkningen til forskeren, noe som betyr at verken Forsvaret som organisasjon eller i lys av enkeltpersonene som er intervjuet, nødvendigvis står inne for innholdet slik det er fortolket og presentert i denne oppgaven.

5.1 Kommunikasjon i endringsprosesser

Funnene indikerer at kommunikasjon har spilt en betydelig rolle i innretningen av forsvars- og sikkerhetspolitikken i Norge de siste årene. Oppdraget til forsvarssjefen om utarbeidelse av et fagmilitært råd ble gitt 1. oktober 2014. Det kommer frem blant flere av informantene at kommunikasjon var en integrert del av de strategiske prosessene helt fra begynnelsen av endringsprosessen. En av informantene forklarer det slik:

Kommunikasjonsaspektet ble tidlig tatt opp når ledelsen diskuterte det fagmilitære rådet og den kommende langtidsplanen. Diskusjonene gikk rundt hvorvidt det nå var snakk om en *mindre* justering eller en *betydelig* endring av kursen til Forsvaret. Budskapet var at hvis det var snakk om å gjøre noe helt annet enn det som var blitt gjort tidligere, så måtte vi tenke strategisk kommunikasjon helt fra begynnelsen av.

Et fagmilitært råd handler om å gi militærfaglige råd til regjeringen for den videre utviklingen av Forsvaret. En av informantene forklarer betydningen av kommunikasjon i slike prosesser:

Hvis målsetningen med endringen er å komme fra punkt A til B, og punkt B ligger langt ut fra den kursen man er på i dag, så må man bruke kommunikasjon underveis. Kommunikasjonen kan ikke utelukkende være reaktiv fra dag til dag, den må henge sammen med beslutningene som tas i forkant. Det er sånn strategisk kommunikasjon får sin plass i endringsprosesser.

En slik organisering av arbeidet samsvarer i stor grad med anbefalingene til Barret (2002), hvor kommunikasjon forstås som en integrert del av de strategiske beslutningene i alle fasene av en endringsprosess. I dette tilfellet var det et strategisk mål å kommunisere tydelig rundt de endrede sikkerhetspolitiske betingelsene, og utvise en åpenhet i forhold til hvilke utfordringer Forsvaret stod ovenfor. Hensikten med dette var å skape en mer omforent situasjonsforståelse, og dermed legge til rette for en bredest mulig samfunnsdebatt rundt den videre utviklingen av Forsvaret. Funnene i denne studien støtter at kommunikasjon må integreres som en del av de strategiske prosessene for å utgjøre et strategisk viktig verktøy til støtte for endringsprosesser.

5.2 Forankring av endringsinitiativ

Mye av endringslitteraturen fokuserer på betydningen av å skape en erkjennelse og aksept for at endring er nødvendig. I følge Barret (2002) avhenger enhver kommunikasjonsstrategi av at organisasjonen har en klar og tydelig visjon for endringsprosessen som ledelsen er involvert i å utarbeide og kommunisere. Flere av informantene trekker frem at det var helt nødvendig å endre kommunikasjonen rundt Forsvaret for å berede og legitimere behovet for endringen:

Det hadde ikke vært mulig å legge opp til en slik endring uten å samtidig ta et oppgjør med hvordan man hadde kommunisert rundt Forsvaret tidligere. I årene frem til 2014 var det blitt kommunisert at alt stod bra til. Hvis vi mente det var nødvendig med mer penger til Forsvaret, så måtte vi være helt ærlige på hvor kritisk situasjonen faktisk var, og hvorfor vi mente dette var nødvendig.

Både forsvarsledelsen og politisk ledelse valgte å følge anbefalingen rundt åpen og ærlig kommunikasjon. Dette budskapet ble tydelig formidlet under forsvarsministerens nyttårsforedrag 6. januar 2014 i Oslo Militære Samfund. Her ble det poengtert at åpenhet rundt forsvarrets reelle kampkraft og et korrekt bilde av virkeligheten ville bli prioritert fremover. Uken etter fulgte forsvarssjefen opp med samme budskap under sin årlige statusoppdatering 13. januar 2014 i Oslo Militære Samfund. En av informantene forklarer det slik:

Forsvarssjefen og forsvarsministeren var fra 2014 veldig tydelig på at ikke alt stod bra til i Forsvaret. Dette ble kommunisert i deres respektive taler i Oslo Militære Samfund, som er en type militær form for «state-of-the-union tale». Gjennom å gå ut og forklare situasjonen med en åpenhet som var helt annerledes enn tidligere klarte vi tidlig å legge premisset for den videre samfunnsdebatten.

Åpenhet og ærlighet rundt Forsvarets utfordringer ble vektlagt som bærende prinsipper for all kommunikasjon. Dette skulle legge til rette for en bredest mulig samfunnsdebatt om den videre utviklingen av Norges forsvars- og sikkerhetspolitikk. En slik fremgangsmåte passer med anbefalingene til Stiansen og Munkejord (2011) som konkluderer med at åpen og ærlig kommunikasjon fra ledelsen kjennetegner organisasjoner med høy måloppnåelse i endringer. Ledelsen utgjør en nøkkelrolle i det å skape erkjennelse og aksept for at endring er nødvendig (Oakland og Tanner 2007). Funnene i denne studien tyder på at ledelsen hadde en helt sentral og bevisst rolle i det å forankre og berede behovet for endring i forkant av endringsinitiativet.

I følge Forsvarets innbyggerundersøkelse (2014) konkluderte Ipsos MMI med at Forsvaret hadde bred støtte og tillit i befolkningen. Året etter viste innbyggerundersøkelsen (2015) at hele 6 av 10 mente Forsvaret var for lite i forhold til oppgavene det var satt til å løse. Samme undersøkelse gjennomført i 2016 konkluderte med at omdømmet til Forsvaret var det svakeste siden målingen ble opprettet i 2010. Forsvarets innbyggerundersøkelse (2017) viste at andelen negative mediesaker hadde økt siden 2014, og at befolkningen i større grad enn tidligere mente det var behov for mer midler og flere ressurser til Forsvaret. En av informantene oppsummerer denne utviklingen slik:

Fra et ledelsesnivå var det helt klart at hvis vi fortsatte på den samme kursen ville vi bidratt til en svekket forsvarsevne. Det tok lang tid å skape aksept for at alternativet var at vi hadde et skall av et forsvar som ikke fungerte, og det kunne vi rett og slett ikke leve med. Man må akseptere å kunne tape både popularitet og omdømme, men effekten for organisasjonen som helhet gjør at det er verdt det.

Christensen (2014) fremhever at det er avgjørende å utarbeide gjennomtenkte informasjons- og kommunikasjonsstrategier. Det fremstår som om strategisk kommunikasjon har spilt en viktig rolle i å skape erkjennelse og aksept for at endring var nødvendig. Denne situasjonsforståelsen ble etablert helt i oppstartsfasen av endringsprosessen, og la mye av grunnlaget for forankringen av det kommende endringsinitiativet. Flere av informantene trekker frem at det var viktig å etablere en korrekt oppfatning av situasjonen i forkant av endringsforslaget. Dette forstås som et strategisk grep hvor kommunikasjon ble brukt som verktøy for å kunne forberede offentligheten, og dermed også politiske beslutningstakere på endringsinitiativet som skulle komme gjennom det fagmilitære rådet og den påfølgende langtidsplanen.

I forsvarssjefens fagmilitære råd (2015) ble de maritime overvåkningsflyene P-3 Orion anbefalt utfaset, samtidig som Andøya flystasjon ble foreslått nedlagt. En av informantene forklarte hvordan det i utgangspunktet er ønskelig å binde opp et fagmilitært råd innenfor de økonomiske rammene som er satt. Det som var annerledes med dette rådet, var at det *i tillegg* ble lagt frem et alternativt satsningsforslag ved *ytterligere* økte budsjetttrammer. Hvis det ble bevilget mer penger ville øverste prioritet være å videreføre den maritime overvåkningskapasiteten ved å anskaffe nye maritime patruljefly. En av informantene oppgir at den kommunikasjonsmessige innretningen av rådet var helt avgjørende for det endelige utfallet:

Det ble kommunisert at innenfor ønsket budsjettnivå kan vi få til *dette*, med en viss risiko, men med mer penger kan vi også oppnå *dette*. På det tidspunktet hadde man allerede lenge kommunisert hvordan det faktisk stod til med Forsvaret, noe som ga det kommunikasjonsmessige spillerommet som var nødvendig for en slik innretning.

Halvannet år senere ble det vedtatt en langtidsplan hvor det blant annet ble besluttet å investere i nye overvåkingsfly av typen P-8 Poseidon. Andøya flystasjon ble besluttet nedlagt, og driften av de nye flyene ble vedtatt innfaset på Evenes flystasjon fra 2020. En av informantene forklarer nedleggelsen av Andøya flystasjon slik:

Når det gjelder Andøya så var det en mye tyngre politisk enn militær beslutning. I et tenkt scenario kunne forsvarssjefen sagt han gjerne kunne beholdt Andøya, men han har ikke råd til å drifte to baser. Siden vi militærmessig sett må ha en base på Evenes, så må driften på Andøya avvikles. Fra et politisk perspektiv er situasjonen nøyaktig den samme. Hvis de ikke hadde lagt ned Andøya flystasjon måtte de funnet enda mer penger, eller velge bort noe annet av det som ligger i anbefalingen.

Funnene i denne studien indikerer at kommunikasjon utgjorde en strategisk viktig rolle for å berede grunnen og legitimere behovet for endringen. I tillegg kan funnene tyde på at det er knyttet en del utfordringer rundt å tilby tilstrekkelig forutsigbarhet for de ansatte i forhold til graden av usikkerhet et slikt endringsinitiativ medfører. Dette forstås i sammenheng med tiden det tar fra det fagmilitære rådet ble levert i 2015, til langtidsplanen ble vedtatt i 2016, til den formelle endringsprosessen er planlagt å finne sted i perioden 2020 til 2024.

5.3 Ivaretagelse av ansatte

Innen planlegging av endringsprosesser rettes mye fokus mot å forberede organisasjonen på endring. Lederens evne til å kommunisere den nye retningen er avgjørende for å inspirere og vinne over motstand (Graetz og Smith 2010). Som endringsleder i offentlig sektor peker funnene mot at det er en svært utfordrende situasjon å forberede de ansatte på en endring uten å ha beslutningsmyndighet rundt det endelige utfallet. En informant forklarer det slik:

Det som er krevende er at det fagmilitære rådet kun er en *anbefaling*. Samtidig som forsvarssjefen må stå for den anbefalingen og argumentere for den, så kan han ikke forskuttere på den. De ansatte vil måtte leve i usikkerhet i perioden fra anbefalingen legges frem i oktober 2015 til det endelige politiske vedtaket i november 2016.

Ansatte vil normalt forsøke å forstå hvordan en endring vil påvirke dem, deres kolleger, avdelingen eller organisasjonen som helhet (Yukl 2010). Jacobsen (2012) hevder det er en ledelsesoppgave å kommunisere hvordan endringen representerer en løsning på utfordringer som organisasjonen står ovenfor. En av informantene peker videre på følgende paradoks:

Du spilles jo litt kommunikasjonsmessig sjakknett når du kommer med en anbefaling og må vente et år før den anbefalingen blir en realitet, altså et politisk besluttet vedtak. Jo mer offensivt og iherdig du kommuniserer rundt anbefalingen, jo mer krevende blir det for deg som leder å iverksette et politisk vedtak som kanskje går på tvers av hva du anbefalte. Så du må hele tiden holde døren åpen for at det kan bli motsatt eller noe helt annet. Og det er en belastning for alle berørte som må leve i uvisshet i denne perioden.

Karp (2014) hevder ledere bør formidle rasjonale bak endringen, en forståelse av fremtiden, og hvordan den nye organisasjonen skal se ut. For å godta endringen bør fremtiden oppfattes som attraktiv nok til å akseptere kortsiktige tap, og til å investere den innsatsen endringen vil kreve av hver enkelt (Yukl 2010). En av informantene beskriver situasjonen slik:

Det å skape oppslutning om endring, og spesielt da for Andøya sin del, blir mer å forsøke å ivareta personellet når det kommer dit at endringen er så stor som i dette tilfellet hvor flystasjonen foreslås nedlagt. Da vil det ofte ikke føre frem og forsøke å forklare rasjonale bak endringen. Det handler om å svare på *hva betyr dette for meg*, da det er mange nyanser fra den store strategien og ned til hver enkelt ansatt.

For å lykkes med endring må man klare å overbevise om at det er nødvendig å endre seg, at den valgte strategien er den beste løsningen, og at tydelighet rundt overgangen mellom nåværende og fremtidig tilstand skaper forutsigbarhet for den enkeltes jobbsituasjon (Armenakis og Harris 2009). I den sammenheng poengterer en informant følgende:

Før endringen er politisk besluttet har man ingen reelle virkemidler for å skape forutsigbarhet. Det blir et stort gap mellom de formelle omstillingsprosessene som er mange år frem i tid, samtidig som de ansatte må leve i en konstant usikkerhet.

Komplekse endringer kan skape høy grad av usikkerhet, noe som ikke responderer godt med rasjonelle, lederfokuserte tilnærminger basert på kontroll og forutsigbarhet (Graetz og Smith 2010). Funnene i denne studien tyder på at endringsprosessen ikke starter med det offisielle vedtaket, men med endringsinitiativet som fant sted flere år i forveien. Dette forstås som en utfordring da man risikerer å skape mye usikkerhet og uro når man legger frem et fagmilitært råd, samtidig som det ikke er sikkert det blir politisk vedtatt. Flere av informantene beskriver dette som en svært krevende situasjon å stå i. En av de største utfordringene knyttes til at den som sitter med arbeidsgiveransvaret ikke har forutsetninger for å gi tilstrekkelig med konkret informasjon til de ansatte før det er fattet en politisk beslutning.

I følge Brønn og Arnulf (2014) er det ofte mellomledere som får de mest krevende spørsmålene fra de ansatte, uten å nødvendigvis være satt i posisjon til å kunne gi god nok informasjon videre. En av informantene med innsikt rundt de lokale forholdene på Andøya forklarer det slik:

I det øyeblikket stortingsvedtaket ble fattet så var det et informasjonsvakuum som gjorde at man allerede på det tidspunktet var på etterskudd. Siden den gang har man på mange måter forsøkt å hente inn et informasjonsgap som oppleves som utømmelig.

Funnene i denne studien indikerer at utfordringene knyttet til det opplevde informasjonsvakuumet som oppstod over tid kan ha bidratt til å bygge et mistillitsforhold til prosessen, og dermed en mobilisering av sterke motkrefter. Dette forstås i sammenheng med hvordan ledere i offentlige organisasjoner ikke kan kommunisere konkret rundt den nye retningen før det foreligger et politisk vedtak, og hvordan dette kan påvirke opplevelsen av forutsigbarhet for den enkelte.

5.4 Motstand mot endring

I følge Christensen (2014) vil ansatte oftere yte motstand når de mangler informasjon eller er usikre på hvilke konsekvenser endringen vil kunne få. En av informantene beskriver det slik:

Jeg tror vi klarte å berede grunnen ganske godt internt, men når det kommer til et nedleggingsvedtak som treffer så hardt som det gjorde på Andøya, der et helt lokalsamfunn blir negativt berørt og opplever at arbeidsplassen forsvant, da kan det være svært utfordrende å forsøke å overbevise den enkelte om å støtte endringen.

De ansatte må virkelig tro det er behov for endringen for at de skal støtte den (Armenakis og Harris 2009). Flere av informantene trekker frem at arbeidet med å berede grunnen gikk greit, men at det å bygge tillit til kvaliteten i de faglige utredningene for å skape aksept og forståelse for anbefalingene var blant de største utfordringene. En informant beskriver et slik:

Jeg tror det er ingen som jobber på Andøya som *ikke* er enig at Forsvaret måtte ha mer penger, eller at noe måtte endre seg. Det er det ingen som er uenige i. Selv i det ordskiftet som da var en ganske ladet debatt om Andøya, så var det ingen som tok til ordet for at disse endringene i utgangspunktet var unødvendige. Det var bare feil fasit.

I følge Yukl (2010) er oppslutning om endring mer sannsynlig når ansatte har tillit til lederne, og tror på at endringen er nødvendig og riktig måte å gå frem på. En informant med innsikt i de lokale forholdene på Andøya beskriver situasjonen slik:

Selve beslutningen er det mange som er svært uenige i. Det må *ikke* forstås ut i fra et personlig behov. Veldig mange er svært *faglig* uenige, og det er klart at det skaper en viss mistillitsorientering i mot beslutningstakerne.

Forhold knyttet til tillit går igjen blant flere av informantene. I følge Graetz og Smith (2010) er lederens evne til å kommunisere den nye retningen avgjørende for å inspirere og vinne over motstand. En av informantene forklarer at det kan oppstå mistillitsforhold i kommandokjeden når man er så uenig i endringen eller vedtaket at man ikke har tillit til de som har vært en del av ledelsen, eller arbeidet med utredningen. Funnene i denne studien tyder på at mangelen på tillit kan ha bidratt til å redusere lederens evne til å oppnå støtte fra de ansatte for endringen.

Jacobsen (2012) hevder man må forstå hvordan mennesker reagerer på endringsinitiativ for å kunne lykkes med endringer. En av informantene trekker frem følgende forhold av betydning:

Utfordringen med et fagmilitært råd og tilsvarende anbefalinger er at *ett* helhetlig fornuftig grep vil kunne oppleves suboptimalt eller negativt i ulike deler av en stor struktur som Forsvaret. Og en av hovedoppgavene til kommunikasjonen i endringsprosesser er å hele tiden forsøke å løfte frem den helhetlige begrunnelsen for hvorfor man har måtte ta dette grepet, hvorfor det er nødvendig å endre Forsvaret, og hvorfor konsekvensen i dette tilfellet måtte være en avvikling av driften på Andøya flystasjon.

Dette fremheves som et svært utfordrende forhold fra flere informanter. Flere trekker frem at det er viktig å fremme debatt rundt helheten fremfor at enkeltheter får dominert ordskiftet. En av de store utfordringene var i følge flere informanter å sette diskusjoner om enkeltsaker inn i et overordnet og helhetlig perspektiv. En informant forklarer det slik:

Fra et kommunikativt perspektiv må du prøve å løfte helheten og forklare den strategiske dimensjonen av beslutningen og ikke stupe ned i alle detaljer, men hele tiden løfte det opp og forklare at det er en større sammenheng og helhet som ligger til grunn for beslutningen. I dette tilfellet hvorfor Evenes foretrekkes fremfor Andøya.

I den sammenheng ble det poengtert at beslutningsgrunnlaget for å velge Evenes fremfor Andøya ikke nødvendigvis var et isolert spørsmål hvor man utelukkende sammenlignet de to basene én for én og lot det være det *eneste* spørsmålet. Flere av informantene påpeker at dette var en del av en helhetlig fagmilitær vurdering som tok høyde for en rekke andre forhold i tillegg. I følge Allen (2007) vil mange kunne oppleve usikkerhet knyttet til nødvendigheten av en endring, selve prosessen eller hvilket resultat som er forventet å oppnå. En informant beskriver sin opplevelse av situasjonen slik:

Fra perspektivet på Andøya så er det ikke nødvendigvis en interesse for å løfte frem denne helheten. Der vil man heller fokusere på elementer som forholdene på Andøya, og hvordan de scorer i forhold til Evenes ut i fra fagmiljøer som utelukkende vurderer enkeltheter. Plutselig handler hele Andøya–Evenes spørsmålet om vinklingen på rullebanen, om det er for glatt der når det er vinter eller detaljer rundt kostnadsvurderinger.

Et teoretiske poenget som ble fremhevet var at hvilken som helst av de to basene *kunne* fungert, men man har bare råd til å drifte én av de. Det er det store bildet, og sånn sett har Evenes noen flere fordeler enn Andøya i et militærstrategisk perspektiv. Kommunikasjon som verktøy er i følge Brønn og Arnulf (2014) viktig for å informere, skape forståelse og for å påvirke de ansattes holdninger og atferd. En informant beskriver sin forståelse slik:

Effektiv kommunikasjon forutsetter at du har noe å tilby som er interessant for den du snakker med. Dersom det eneste man etterspør er det du *ikke* kan tilby, så oppnår du ingenting med kommunikasjonstiltak. *Hvis* det eneste du vil er å fortsette driften på Andøya, så er det kommunikasjonsmessig svært utfordrende, ettersom du da ikke ønsker noe alternativ. Da vil man forsøke å kjempe når forsvarssjefen legger frem sitt fagmilitære råd, før man kjemper videre på den politiske arenaen for å hindre at regjeringen legger frem dette forslaget til Stortinget, så kjemper man i plenum i Stortinget for å hindre at forslaget blir vedtatt, og så kjemper man i alle år etterpå for å få Stortinget til å omgjøre beslutningen.

For å gjennomføre vellykkede endringer forklarer Jacobsen (2012) at ledernes evne til å mobilisere drivkrefter og overvinne motkrefter er helt avgjørende. I tillegg til å jobbe med strategisk kommunikasjonsplanlegging bør legge til rette for dialog, diskusjon og meningsutveksling internt (Karp (2014)). Samhandling kan bidra positivt med hensyn til både å involvere de ansatte i endringsprosessen, og for å holde oversikt over reaksjoner underveis. En informant peker i den sammenheng på følgende:

I en slik prosess er det viktig å ha åpenhet og gi de berørte innflytelsesrett, men da må man også forholde seg til spillereglene. Det betyr at fra det tidspunktet beslutningen er tatt, så skal man heller ikke velge andre virkemidler for å motkjempe det. Man skal ha en ryddig og redelig prosess, men alle kommer ikke til å bli hørt. Det å bli hørt og sett er noe helt annet enn å få viljen sin.

I følge Jacobsen (2012) kan motstand mot endring øke fra å være likegyldig, til å yte passiv eller aktiv motstand, og over til aggressiv motstand. Fra å ha en negativ holdning til endring, kan motstanden tenkes å intensiveres til kritiske ytringer, protester, boikotter, trusler om å forlate organisasjonen, til undergraving og skjult sabotasje. En informant beskriver det slik:

Det er en utfordring når noen velger å ta i bruk andre virkemidler for å oppnå sine mål. Eksempler på dette kan være lekkasjer av dokumenter hvor man har enkeltansatte som føler seg bedre tjent med å ta opp kampen mot sin egen ledelse.

Flere av informantene trekker frem kommunikasjonsutfordringer knyttet til lekkasjer av dokumenter. På bakgrunn av sikkerhetsloven er det begrenset hvor stor grad av åpenhet man kan ha rundt deler av utredningsgrunnlaget. Et helhetlig fagmilitært råd består av en rekke ulike innspill og delutredninger. Utfordringen oppstår når noen velger å argumentere og debattere ut i fra delutredninger, så mister man helhetsperspektivet fullstendig. Dette forstås i sammenheng med at disse videre blir veid opp mot en rekke andre faktorer og hensyn som ikke kommer frem i én enkelt delutredning. En av informantene beskriver det slik:

Det var noen lekkasjer underveis i prosessen hvor enkeltpersoner begynte å vise til delutredninger. Da måtte man bare være veldig tydelig på at dette er en delutredning hvor det er ingen konklusjon, den er ikke behandlet i helheten og den blir misvisende hvis den blir stående alene. Det var veldig viktig å få frem denne helhetstenkingen.

Funnene i denne studien viser hvordan kommunikasjon kan tas i bruk som et strategisk verktøy for å løfte frem helheten, både internt og eksternt, for å skape forståelse og tillit til prosessene som ligger til grunn for beslutningene. Dette forstås som avgjørende når endringsinitiativ av høy allmenn interesse blir en del av det offentlige ordskiftet. Måten det kommuniseres på kan da ha en signifikant betydning for hvorvidt man lykkes med endringsprosessen (Goodman og Truss 2004). Fra et kommunikasjonsperspektiv belyser en av informantene følgende utfordring:

I Forsvaret har vi en kultur hvor det er rom for at tillitsvalgte tar en del av den offentlige debatten. Sett utenifra kan det være veldig forvirrende, for da står det en mann eller kvinne i uniform og taler sin egen ledelse i mot. På den ene siden har du forsvarssjefen som med sin stab har vurdert helheten for forsvarsevnen i Norge, og helheten i forsvarsøkonomien. På den andre siden har du tillitsvalgte som sloss for arbeidsplassen sin, forståelig nok, men eksternt kan de bli oppfattet som at de har like mye de skulle sagt, rent fagmilitært, som forsvarssjefen.

Jacobsen (2012) hevder det er en ledelsesoppgave å kommunisere hvordan endringen representerer en løsning på de utfordringer som organisasjonen står ovenfor. I den sammenheng poengterer en av informantene følgende:

Tidligere var forsvarssjefens fagmilitære råd ansett som det høyeste kvalitetsstempleet på en militær anbefaling. Det er så høyt man kommer militærmessig sett, og man får muligheten til å se på helheten. Nå har vi på mange måter kommet dit at enhver ansatt sin oppfatning av situasjonen der han eller hun står er like viktig som forsvarssjefens anbefaling i det offentlige ordskiftet.

Fra et kommunikasjonsperspektiv indikerer funnene i denne studien at endringsprosesser i offentlig sektor på flere områder påvirkes av det offentlige ordskiftet. Dette forstås som en gjensidig påvirkning hvor interne og eksterne forhold blir en del av samfunnsdebatten. Med omkring 8000 medieoppslag i perioden 2015 til 2017 tyder funnene på at endringsprosesser i offentlig sektor ikke utelukkende handler om å påvirke de ansattes holdninger og atferd, men også om å overbevise eksterne interessenter som politikere, befolkningen og media om at endring er nødvendig. Kommunikasjon forstås da som et viktig strategisk verktøy for å bidra til å håndtere denne siden av offentlige endringsprosesser.

5.5 Håndtering av interessenter

Offentlige virksomheter har mange ulike interessenter som myndighetene, politikere, media og befolkningen. Meninger og holdninger til Forsvaret uttrykkes ofte gjennom media som en kanal for ulike aktører og interessenter. Endringsinitiativ som får riksdekkende mediedekning og politisk oppmerksomhet kan fra et kommunikasjonsperspektiv by på enkelte utfordringer. En av informantene trekker frem følgende forhold:

Du klarer ikke å overbevise kritiske medier som har approbert en politisk agenda i sin dekning, og som bruker journalistikken som et virkemiddel om at dette var et fornuftig vedtak. Det har blitt brukt mye ressurser på og prøve å møte påstander og håndtere henvendelser fra disse miljøene, og det er da ressurser som ikke har blitt brukt på å rette kommunikasjonen mot de som trenger det. Det er noe med det at man bruker 80% av kapasiteten på de 20% som man aldri klarer å overbevise.

Flere av informantene trekker frem uheldige konsekvenser av at kommunikasjonskapasiteten bindes opp i å håndtere gjentakende henvendelser. En annen informant beskriver det slik:

Når man beslutter en langtidsplan, er det flere områder der man gjerne skulle hatt enda bedre kommunikasjonsmessige hjelpemidler. Optimalt sett burde det vært løsninger med bakgrunnsopplysninger, beslutningspunkter og argumentasjon for å vise hvorfor det ble slik det ble på regjeringsnivå, militærstrategisk nivå og operasjonelt nivå. Slik kunne man brukt kommunikasjon for å bidra til økt forståelse for hele prosessen og rasjonale bak vedtaket som ble besluttet.

I følge Goodstein og Burke (1991) må mennesker ha noe stabilt å holde fast til for å håndtere komplekse og kaotiske endringer. En av informantene trekker frem hvordan eksterne forhold også kan virke hemmende mot det å skape stabilitet og forutsigbarhet for den enkelte ansatte:

Det er mye medieoppmerksomhet rundt nedleggelsen av Andøya flystasjon hvor det fremmes politiske signaliser i alle retninger. Dette bidrar til å minske opplevelsen av forutsigbarhet fordi det hele tiden blir gitt nytt håp, og håp er omstillingens største fiende. Det er fint med håp, men man får aldri startet den nytekningen man trenger rundt en fremtidig situasjon på Evenes.

Balogun og Hailey (2008) hevder kommunikasjon kan bidra til å redusere usikkerhet og bygge støtte rundt endringsprosesser. En av informantene peker i den sammenheng på:

Det var veldig bevisst å avvise ethvert håp og ethvert forsøk på omkamp, da dette er et politisk vedtak gjort av Stortinget. Nå er beslutningen fattet, og det må man fra et kommunikativt ståsted være helt tydelig på.

Effekten av endring bør monitoreres og evalueres jevnlig for å få en klar forståelse av hvordan sentrale aktører i og utenfor organisasjonen oppfatter, forstår og aksepterer endringen (Barret 2002). En av informantene beskriver hvordan det ble holdt øye med utviklingen underveis:

Det blir jevnlig gjennomført medieanalyser i Forsvaret totalt sett, og dypere analyser av utvalgte temaer. Dette ble også gjort under prosessen rundt det fagmilitære rådet, og den kommende langtidsplanen. På denne måten kunne man se hva som var det

dominerende tema i den offentlige debatten, og ut i fra det diskutere hvordan man skulle justere eksisterende kommunikasjonsplaner.

Armenakis og Harris (2009) argumenterer for at endringsledere i større grad må ta større ansvar for å kommunisere for å skape oppslutning og støtte rundt endringen. I forhold til håndtering av ekstern kommunikasjon forklarer en av informantene det slik:

Eksternt handler kommunikasjon i endringsprosesser ofte om hva som får lov til å dominere debatten, og på hvilket utgangspunkt man debatterer offentlig. Så fort det er snakk om basenedleggelse eller opprettelse så blir det snakk om kraftig lokalpolitikk, og det mobiliserer mange krefter. Da gjelder det å legge premissene for debatten tidlig.

Funnene i denne studien tyder på at mye av motstanden har sitt utsprang i faglig uenighet. Kommunikasjonens rolle i dette er å forsøke å løfte helheten, både internt og eksternt, for å skape forståelse og tillit til prosessen som ligger til grunn for beslutningene. Dette har skapt utfordringer rundt hvordan slike endringsprosesser foregår, da den største motstanden traff når prosessen var til politisk behandling, mens argumentasjonen foregikk på et fagmilitært nivå. Dette skaper uklare roller og skiller som kan være kommunikasjonsmessig utfordrende.

5.6 Offentlige endringsprosesser

I følge Goodman og Truss (2004) eksisterer det få studier som har forsket på hvordan man kan utvikle og implementere kommunikasjonsstrategier til støtte for større endringsinitiativ. Når det kommer til endringsprosesser i offentlig sektor trekker flere av informantene frem behovet for å tydeliggjøre skillet mellom fagmilitært og politisk hold. I denne sammenheng pekes det på hvordan rollene mellom forsvarssjefen og forsvarsministeren måtte tydeliggjøres for å sikre en god og ryddig demokratisk prosess. I dette ligger det avklaring og forståelse rundt at de er selvstendige eiere av hver sine respektive prosesser. Fra et kommunikasjonsperspektiv forklarer en informant det slik:

Det lå i strategien en rollefordeling mellom forsvarssjefen og forsvarsministeren hvor forsvarssjefen dominerte den offentlige debatten frem til rådet var levert og i tiden rett etterpå. Ettersom forsvarssjefen ikke er en politiker skulle han ikke blande seg nevneverdig inn når rådet var avgitt til politisk behandling. Han har gitt sitt fagmilitære råd, og har på mange måter utelukkende et fagmilitært fokus. Han tar ikke distriktspolitiske

hensyn, ser ikke utover forsvarssektoren for å se på avveininger mot andre samfunnsressurser og så videre. Det skal politikerne gjøre. Etter hvert ble da kommunikasjonen fra forsvarssjefen tonet ned eksternt, og forsvarsministeren og politisk side tok over.

Offentlige endringsprosesser som denne starter da som en militær planprosess før den går over i en beslutningsfase med en departemental og politisk behandling av det fagmilitære rådet. Flere informanter peker på ulike utfordringer sett fra et kommunikasjonsperspektiv:

Når utredningen og fremleggelsen av det fagmilitære rådet fant sted så var ikke fokuset på Andøya så voldsomt. Det var ingen som var interessert i en stor debatt, meninger eller noen forklaringer rundt dette tidlig i 2015. Da var det så langt unna en politisk beslutning at kun de færreste så på det som en relevant diskusjon. Det betyr at det militære handlingsrommet stort sett var utløpt da diskusjonene senere begynte å ta seg opp. Da var det blitt en politisk diskusjon som i større grad lå i departementet og på et politisk nivå, og ikke nødvendigvis blant fagmilitære.

Ledere i offentlig sektor er ansatt i organisasjoner som er politisk styrte, noe som i følge Byrkjeflot (2008) innebærer at de må forholde seg til politiske beslutninger som ofte er komplekse, flertydige og med skiftende mål. Flere av informantene trekker det frem som en kommunikasjonsmessig utfordring hvordan det var den politiske ledelsen som gjennom langtidsplanen forseglet skjebnen til Andøya, mens diskusjonene som ble løftet frem i den offentlige debatten i etterkant ofte var på et fagmilitært nivå. En informant forklarer det slik:

På det tidspunktet den største motstanden traff så var dette blitt en departemental prosess som eide tallene og gjorde vurderingene, så det gjorde det jo krevende for forsvarssjefen å gå ut å forsvare hvorfor én meter rullebane på Andøya skulle være så mye dyrere å utvikle enn på Evenes.

Karp (2014) hevder kompleksiteten i organisatorisk endring kan gjøre det vanskelig å styre endringen. I følge Busch (2007) kan endringskrefter i omgivelsene påvirke interne prosesser, og mener derfor det bør derfor arbeides aktivt med både tilpasning og utvikling av relasjoner til ulike interessenter. En av informantene forklarer det slik:

Det som var litt spesielt rundt dette fagmilitære rådet var at forsvarssjefen fikk i oppdrag å utrede helt på egenhånd, og legge frem et uavhengig råd når han hadde en klar anbefaling. I andre prosesser fungerer forsvarssjefen mer som en rådgiver for regjeringen hvor man diskuterer mye mer fram og tilbake på hva som ser ut til å være politisk mulig, og justerer kursen underveis. Da har man en løpende dialog, og den påvirkes også av hvorvidt man politisk sett føler dette er en fornuftig vei å gå.

I følge Miller (2001) er sterk ledelse sentralt for å lykkes med planlagt endring. En informant reflekterer i den sammenheng rundt følgende paradoks:

Sett ut fra et kommunikasjonsperspektiv, er det slik at politikerne som skal beslutte utfallet av det fagmilitære rådet gjerne ikke ønsker å engasjere seg mens diskusjonen om rådet pågår, ettersom det er et fagmilitært anliggende frem til det kommer opp til politisk behandling. Det betyr at forsvarssjefen på mange måter står helt alene med alle motkreftene på politisk side som *ikke* sitter i regjering, og som kan ønske å bruke situasjonen politisk. Så da får du egentlig en politisk debatt hvor de som kunne tenke seg å støtte forsvarssjefen ikke nødvendigvis deltar.

Fokus på å forebygge og begrense misforståelser og rykter trekkes frem av flere informanter som sentralt i offentlige endringsprosesser. Her spiller mediedekningen og det offentlige ordskiftet inn, og på hvilken måte kommunikasjon kan utgjøre en forskjell for å håndtere dette. Higgs og Rowland (2005) hevder det er en økende grad av empirisk forskning som understøtter at lederrollen i endringsprosesser har en signifikant betydning for hvorvidt man lykkes. Ikke alt kan løses med kommunikasjon. En av informantene understreker følgende:

Du kan ikke kommunisere deg bort fra at enkeltmennesker blir fysisk påvirket av en beslutning. Når arbeidsplassen din legges ned, så legges den ned. Noe av det mest krevende med endringsledelse er det å faktisk stå i endringen du har tenkt å gjennomføre. Når det blåser fra alle kanter og alle er i mot, da må den som er ansvarlig *stå i det* og forklare at det er altså ikke et alternativ å fortsette samme kursen som i dag. Konsekvensen kan bli at du på sikt mister jobben din fordi du blir så upopulær som politiker, eller at ryktet ditt som sjef blir så slitt ut at det blir vanskelig å fortsette.

5.7 Hovedfunn og teoretisk bidrag

Denne undersøkelsen har bidratt med empirisk innsikt rundt hvordan kommunikasjon kan brukes som strategisk verktøy til støtte for større endringer i offentlig sektor. Videre følger en kategorisert og systematisert sammenfatning av de viktigste funnene i denne studien.

Tabell 1: Oppsummering av hovedfunn

KATEGORI	FUNN	TOLKNING
Kommunikasjon	Kommunikasjon kan ikke være reaktiv fra dag til dag, den må henge sammen med beslutningene som tas i forkant.	Kommunikasjonen må integreres som en del av de strategiske prosessene for å kunne utgjøre et strategisk verktøy.
Forankring	Kommunikasjon var nødvendig for å skape en omforent situasjonsforståelse som kunne berede behovet for endring.	Ekstern forankring er av betydning for offentlige endringsinitiativ som besluttes gjennom politisk behandling.
	Kommunikasjon ble brukt for å legge premissene for den offentlige debatten rundt utviklingen av Norges forsvars- og sikkerhetspolitikk i årene fremover.	Kommunikasjon var en integrert del av de strategiske prosessene, og ble brukt for å legitimere endringsinitiativet før det ble fremsendt til politisk behandling.
	Kommunikasjon spilte en betydelig rolle i å skape erkjennelse og aksept for at det var nødvendig med endring.	Bruk av strategisk kommunikasjon la grunnlaget for å få gjennomslag for det fagmilitære rådet og langtidsplanen.
Ansatte	Utfordrende å forberede de ansatte på en endring uten å ha beslutningsmyndighet rundt det endelige utfallet.	Risikerer å skape mye usikkerhet og uro samtidig som det ikke er sikkert at endringsinitiativet blir politisk vedtatt.
	Mangel på reelle virkemidler før den formelle omstillingsprosessen starter skaper svært mye usikkerhet over tid.	Høy grad av usikkerhet over tid kan ha bidratt til å bygge et mistillitsforhold til prosessen og mobilisering av motstand.
Eksterne interessenter	Meninger og holdninger til Forsvaret uttrykkes ofte gjennom media som en kanal for ulike aktører og interessenter.	Det offentlige ordskiftet og samfunnsdebatten kan engasjere endringskrefter som kan påvirke endringsprosessen.
	Endringsinitiativ av allmenn interesse kan skape betydelig mediedekning og bli en del av det offentlige ordskiftet.	Kommunikasjon forstås som et viktig verktøy for å bidra til å håndtere denne siden av offentlige endringsprosesser.

Offentlige endringsprosesser	Endringsprosessen startet ikke med det offisielle Stortingsvedtaket, men med ryktet som begynte flere år i forveien.	Endringsprosesser i offentlig sektor opererer ikke under stabile betingelser, noe som kompliserer endringsledelse.
	Nedleggelsen av Andøya flystasjon var en politisk beslutning, men motstanden i etterkant var på et fagmilitært nivå.	Fasene i offentlige endringsprosesser mellom fagmilitært og politisk nivå gjør det vanskeligere å håndtere motkrefter.

I det følgende er de teoretiske bidragene knyttet til hovedfunnene i denne studien forsøkt belyst. Flere av funnene kan være aktuelle for andre offentlige organisasjoner. Studien har bidratt til å belyse hvordan kommunikasjon kan brukes som strategisk verktøy til støtte for endringsprosesser i det offentlige.

Etter 25 års studier av endringsledelse i offentlig sektor i Norge konkluderer Fimreite (2013) med at forankring er det viktigste for å lykkes med endring. Funnene i denne studien bidrar i den sammenheng med å utdype betydningen av *ekstern* forankring for endringsinitiativ som besluttes gjennom politisk behandling. Dette forstås i sammenheng med at endringsprosesser i offentlig sektor i større grad er avhengig av tillit og legitimitet i befolkningen for å få støtte.

Funnene i denne studien tyder på at endringsprosesser i offentlig sektor ikke starter med det offisielle Stortingsvedtaket, men med endringsinitiativet som blir fremmet flere år i forveien. Dette kan skape utfordringer for endringsledere i det offentlige ettersom man ikke har noen virkemidler for å skape forutsigbarhet før endringen er politisk besluttet. En slik tilnærming til endringsprosesser sammenfaller ikke med de klassiske fasemodellene som er gjennomgått i denne studien. Funnene tyder på at endringer i offentlig sektor innebærer altfor høy grad av usikkerhet til å kunne systematiseres og planlegges gjennom forutsigbare faser. Disse rammebetingelsene kan bidra til å komplisere utøvelsen av endringsledelse i offentlig sektor (Karp og Helgø 2008). Funnene i denne studien tyder på at graden av usikkerhet over tid kan bidra til å mobilisere motkrefter. Fokus på å forebygge og begrense misforståelser eller feilaktige rykter er eksempler på hvordan kommunikasjon kan tas i bruk som et strategisk verktøy for å bidra til å håndtere uforutsigbare sider av offentlige endringsprosesser.

5.8 Praktiske implikasjoner

I følge Hughes (2007) er det et gap mellom praktisk og akademisk endringsledelse. I det følgende er praktiske implikasjoner i lys av hovedfunnene fra denne studien forsøkt belyst.

Som endringsleder i offentlig sektor peker funnene mot at det er store utfordringer knyttet til det å skulle forberede de ansatte på en endring uten å ha beslutningsmyndighet rundt det endelige utfallet. Dette forstås i sammenheng med at man risikerer å skape mye usikkerhet og uro, samtidig som det ikke er sikkert at endringsinitiativet blir politisk vedtatt. Mye av endringslitteraturen som er belyst i denne studien fokuserer på å kommunisere tydelig for å kunne skape forutsigbarhet for de ansatte under en endringsprosess. Ansatte vil oftere yte motstand når de mangler informasjon eller er usikre på hvilke konsekvenser en endring kan få (Christensen 2014). Funnene i denne studien tyder på at det er vanskelig å tilby konkret informasjon før det er fattet en politisk beslutning. Det å ha et bevisst forhold til graden av usikkerhet slike endringsprosesser medfører kan være aktuelt for offentlige organisasjoner som står ovenfor en politisk vedtatt omstilling.

Det er bred enighet i endringslitteraturen om at ledelse utgjør en nøkkelrolle i endringsprosesser (Armenakis og Harris 2009; Barker 2001; Burnes 2011; Miller 2001; Yukl 2010). Offentlige endringsprosesser som denne starter da som en militær planprosess før den går over i en beslutningsfase med en departemental og politisk behandling av det fagmilitære rådet. Funnene i denne studien peker på en kommunikasjonsmessig utfordring hvordan det var den politiske ledelsen som gjennom langtidsplanen forseglet skjebnen til Andøya, mens diskusjonene som ble løftet frem i etterkant ofte var på et fagmilitært nivå. Funnene i denne studien tyder på at de ulike fasene i den demokratiske beslutningsprosessen bidrar til å gjøre det vanskeligere å håndtere motstand. Dette forstås i sammenheng med at ansvaret flyttes mellom ulike aktører, men ikke nødvendigvis i tråd med reaksjonene på endringsinitiativet. Utfordringer knyttet til tosidige avhengighetsforholdet mellom etat og departement kan være aktuelt for de fleste offentlige organisasjoner som er en del av politiske beslutningsprosesser.

5.9 Innspill til videre forskning

Gjennom forskningsprosessen ble det avdekket flere forhold som kan være aktuelt for videre forskning. Denne studien har vært avgrenset til et kommunikasjonsperspektiv, men gjennom intervjuene ble det avdekket flere interessante forhold i lys av et forvaltningsperspektiv. Det kom frem blant flere av informantene at forvaltningssystemet i offentlig sektor opplevdes som lite hensiktsmessig for å håndtere kompleksiteten knyttet til offentlige endringsprosesser. Dette forstås i sammenheng med at endringsprosesser kan starte lenge før det foreligger et offisielt Stortingsvedtak, uten at det nødvendigvis finnes noen forvaltningsmessige virke-

midler før den formelle omstillingsprosessen finner sted flere år senere. Det kan være faglig interessant å belyse kompleksiteten i offentlige endringsprosesser i lys av et HR-perspektiv.

Fra et større perspektiv kan det være interessant å se nærmere på endringsledelse i offentlig sektor, og hvordan man som endringsleder bør håndtere prosessen når man i realiteten ikke har beslutningsmyndighet rundt det endelige utfallet av endringsinitiativet. Funnene i denne studien indikerer at det kan ha hatt en betydelig konsekvens i forhold til å skape forutsigbarhet for de ansatte. Et interessant spørsmål er om denne usikkerheten bidrar til å mobilisere motkrefter mot endringen. Utover dette er det flere interessante forhold innenfor omdømme som kan være interessant å undersøke. Funnene i denne studien peker på at det var en strategisk beslutning å kommunisere på en måte som skapte nødvendig ekstern forankring, selv om det kunne gå på bekostning av omdømmet til organisasjonen. Det kan være interessant å undersøke hvordan en slik strategi kan påvirke intern stolthet, og hvilke utslag dette har på de ansatte i forhold til å ønske å fortsette i organisasjonen over tid.

Et annet forhold er hvordan en slik innretning på omstillingsprosesser påvirker de ansatte. Denne studien har vært avgrenset til et strategisk perspektiv, men i lys av denne casen er det av stor betydning hvordan de ansatte evner å håndtere slike endringsprosesser.

Andøya flystasjon er en operativ avdeling som enten er direkte involvert i, eller understøtter med flyvirksomhet. En dimensjon som ikke er blitt belyst i denne studien er hvordan en slik langvarig endringsprosess med høy grad av usikkerhet kan ha innvirkning på flysikkerheten. Dette forstås i sammenheng med hvordan de ansatte blir følelsesmessig utfordret ettersom man er usikker på hva som skjer med jobben, inntekten, huset og flere tilsvarende forhold. Folk opplever slike situasjoner ulikt, men man må i dette tilfellet sørge for at det ikke utgjør en uforholdsmessig risiko inn mot de operasjonene som utføres. Dette innebærer blant annet en vurdering av om noen skal få lov til å skru på flyene, operere flyene og lignende, da man kan risikere å reagere med ettervirkninger som kan påvirke flygningen.

5.10 Styrker og svakheter ved studien

Videre følger en refleksjon rundt styrker og svakheter ved denne studien, med særlig fokus på eget ståsted som forsker og på hvilken måte dette vil kunne ha betydning for resultatene. Dette forstås i sammenheng med at det er benyttet en kvalitativ tilnærming hvor forskeren i større grad bruker seg selv som verktøy i fortolkningsprosessen.

Å forske på egen organisasjon kan by på flere etiske utfordringer i forhold til å etterleve kravene til objektivitet som er en grunnleggende norm innen all forskning. For å begrense denne feilkilden har det vært et helt bevisst fokus på å opprettholde et distansert forhold til temaet som undersøkes. Hensikten med dette har vært å minimere risikoen for at jeg som både ansatt og forsker oppfatter og tolker funnene i lys av egne forutinntatte oppfatninger. Det har vært et bevisst fokus på å forsøke å forholde meg upartisk og la forskningsdataene danne grunnlaget for analyse og videre tolkning av resultatene (Johannessen mfl. 2010, 34). Intervjuene har blant annet blitt gjennomført med utgangspunkt i at forskeren ikke har noen forkunnskaper om prosessene eller organisasjonen som studeres.

Det har vært et bevisst forhold til at funnene skal være et resultat av forskning, og ikke av min subjektive holdning som forsker. I den anledning er det benyttet en teoristyrte tilnærming som har dannet utgangspunktet for de teoretiske antagelsene oppgaven bygger på. Dette har videre dannet grunnlaget for utarbeidelsen av intervjuguiden, og vært styrkende for analysene som ligger til grunn for resultatene. Gjennom å utvise en kritisk distanse til dataene og empirien er det forsøkt å redusere feilkilder knyttet til forskerens subjektive holdning og oppfatning i tolkningen og tilnærmingen til studien (Johannessen mfl. 2010, 34).

En annen mulig svakhet er at det kun er jeg som forsker som har kategorisert og fortolket forskningsdataene. Funnene i denne studien kunne hatt økt validitet dersom informantene hadde fått tilbakeført fortolkende funn for ytterligere verifisering. Denne problemstillingen er drøftet som en del av metodekapittelet. En alternativ fremgangsmåte kunne vært å la en annen forsker kategorisere og fortolke deler av datagrunnlaget for å se om vi kom frem til det samme (Johannessen mfl. 2010, 228). Dette ble ansett som mindre relevant ettersom fortolkningsprosessen i kvalitative studier vil være svært kontekstavhengige. Videre var det i tillegg begrenset med tid og ressurser til rådighet for gjennomføring av denne studien.

En mulig fordel med å være ansatt i organisasjonen det forskes på kan være at det i større grad foreligger et mer eller mindre intuitivt tillitsforhold til forskeren. Dette kan forsterkes i lys av at det foreligger en aksept og oppfordring internt i organisasjonen om å bidra inn mot denne studien. Dette antas å kunne være en styrke for oppgavens reliabilitet, da direkte og ærlige svar påvirker troverdigheten i hele forskningsprosessen (Johannessen mfl. 2010, 148).

En svakhet ved casestudier er at det kan være vanskelig å overføre funn man gjør i én bestemt organisasjon til å være representative for andre organisasjoner. Ved kvalitative undersøkelser er det mer snakk om overføring av kunnskap fremfor statistisk generalisering som ved kvantitativ metode (Johannessen mfl. 2010, 229). Det er likevel interessant å drøfte hvorvidt forskningsresultatene kan være relevante for andre organisasjoner. En undersøkelses overførbarhet dreier seg i følge Johannessen med kolleger (2010) om hvorvidt en lykkes i å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som kan være nyttige i andre sammenhenger. Aktualiteten av denne studien vurderes å være av verdi, da resultatene kan bidra til å belyse aspekter rundt bruk av kommunikasjon i endringsprosesser som kan være aktuelt for endringsledere generelt, og spesielt for offentlige etater som står ovenfor større omstillinger.

6 Konklusjon

Innledningsvis i denne oppgaven ble følgende problemstilling presentert: *Hvordan kan kommunikasjon brukes som strategisk verktøy til støtte for endringer i offentlig sektor?*

Funnene i denne studien tyder på at kommunikasjon har spilt en betydelig rolle i innretningen av forsvars- og sikkerhetspolitikken i Norge de siste årene. For at kommunikasjon skal kunne utgjøre et strategisk verktøy bør det være en integrert del av alle fasene i en endringsprosess. Resultatene i denne studien indikerer at *ekstern* forankring kan være av vesentlig betydning for offentlige endringsinitiativ som besluttes gjennom politisk behandling. Dette forstås i sammenheng med at endringsprosesser i offentlig sektor i større grad er avhengig av tillit og legitimitet i befolkningen for å få støtte. Endringsledelse i offentlig sektor handler i den sammenheng ikke utelukkende om å overbevise de ansatte, men også ulike interessenter i omgivelsene om at det er nødvendig med endring.

Funnene i studien indikerer at endringer i offentlig sektor innebærer høy grad av usikkerhet, noe som kan gjøre det utfordrende å systematisere og planlegge endringsprosesser gjennom forutsigbare faser. Med rundt 8000 medieoppslag i perioden 2015 til 2017 indikerer funnene at endringsprosesser i offentlig sektor kan skape betydelig oppmerksomhet og bli en del av det offentlige ordskiftet. Studien har belyst hvordan kommunikasjon kan tas i bruk som et viktig verktøy for å håndtere denne siden av offentlige endringsprosesser.

I endringslitteraturen er det bred enighet rundt at kommunikasjon kan være avgjørende for om man lykkes eller mislykkes med en endring. Hvorvidt denne endringsprosessen lykkes er for tidlig å si, men funnene tyder på at kommunikasjon har utgjort et betydelig strategisk verktøy for å forankre endringsinitiativet, og for å håndtere den påfølgende interessen rundt endringsprosessen.

7 Litteraturliste

- Allen, James, Nerina L. Jimmieson, Prashant Bordia, Bernd E. Irmer. 2007. "Uncertainty during Organizational Change: Managing Perceptions through Communication" I *Journal of change management*, Volum 7, 187-210.
- Armenakis A. Achilles og Stanley G. Harris. 2002. "Crafting a change message to create transformational readiness." I *Journal of Organizational Change Management*, 169-183. Emerald Publishing: West Yorkshire.
- Armenakis, Achilles A. og Stanley G. Harris. 2009. "Reflections: our Journey in Organizational Change Research and Practice." I *Journal of Change Management*, 127-142. Abingdon: Routledge
- bærekraft Langtidsplan for forsvarssektoren.* og Oslo: Utenriks- og forsvarskomiteen
- Balogun, Julia og Veronica Hope Hailey. 2008. 3. utg. *Exploring Strategic Change*. Harlow: Pearson Education Limited
- Barker, Richard A. 2001. "The Nature of Leadership." I *Human Relations*, Volum 54, 469-494. Sage Publications.
- Barret, Deborah J. 2002. "Change communication: using strategic employee communication to facilitate major change". I *Corporate communications: an international journal*, Volum 7, 219-231.
- Beer Michael, og Nohira Nitin. 2000. "Cracking the Code of Change." I *Harvard Business Review*, Mai-Juni 2000, 88-96.
- Brønn, Peggy Simcic og Jan Ketil Arnulf. 2014. *Kommunikasjon for ledere og organisasjoner*. 1. utg. Bergen: Fagbokforlaget
- Bullock, R.J og Donde Batten. 1985. "It's Just a Phase We're Going Through: A Review and Synthesis of OD Phase Analysis." I *Group & Organization Studies*. Sage publishing
- Burnes, Bernard. 1996. "No such thing as ... a "one best way" to manage organizational changes." I *Management Decision*, 11-18. West Yorkshire: MCB University Press Ltd
- Burnes, Bernard. 2004. "Kurt Lewin and the Planned Approach to Change: A Re-appraisal". I *Journal of Management Studies*, 977-1002. New Jersey: Blackwell Publishing Ltd
- Burnes, Bernard. 2009. 5. utg. *Managing Change*. Harlow: Prentice Hall
- Burnes, Bernard. 2011. "Success and Failure In Organizational Change: An Exploration of the Role of Values." I *Journal of Change Management*, 133-162. Abingdon: Routledge

- Burnes, Bernard. 2011. "Why Does Change Fail, and What Can We Do About It?". I *Journal of Change Management*, 445-450. Abingdon: Routledge
- Busch, Tor, Eirik Johnsen, Stein Jonny Valstad og Jan Ole Vanebo. 2007. *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget
- By, Rune Todnem. 2005. "Organisational change management: A critical review". I *Journal of Change Management*, 369-380. Abingdon: Routledge
- Byrkjeflot, Haldor. 2008. "Ledelse I politisk styrke virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger". Rapport til Kommunenes Sentralforbund.
- Carnall, Colin. 2007. *Managing Change in Organizations*. 5. utg. Harlow: Prentice Hall
- Christensen, Marit. 2014. "Communication as a Strategic Tool in Change Processes". I *International journal of business communication*, Volum 5, 359-385
- Christensen, Tom og Per Læg Reid. 2007. "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform." i *Public Administration Review*, Volum 67, 1059-1066.
- Einarsen, Ståle og Anders Skogstad. 2011. 2. utg. *Det gode arbeidsmiljø. Krav og utfordringer*. Bergen: Fagbokforlaget
- Fernandez, Sergio og Hal G. Rainey. 2006. "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector" I *Public administration review*, Volum 66, 168-176.
- Fimreite, Anne Lise. 2013. "Endring og ledelse i offentlig sektor." I *Stat & Styring*, redigert av Jan Erik Grindheim, 5-6. Oslo: Universitetsforlaget.
- Forsvarets innbyggerundersøkelse. 2014. Oslo: IPSOS MMI
- Forsvarets innbyggerundersøkelse. 2015. Oslo: IPSOS MMI
- Forsvarets innbyggerundersøkelse. 2016. Oslo: TNS Kantar
- Forsvarets innbyggerundersøkelse. 2017. Oslo: TNS Kantar
- Forsvarssjefens fagmilitære råd. 2015. *Et forsvar i endring*. Oslo: Forsvaret
- Gill, Roger. 2010. "Change management or change leadership?". I *Journal of Change Management*, 307-318. Abingdon: Routledge
- Goodman, Joanna og Catherine Truss. 2004. "The medium and the message: communicating effectively during a major change initiative." I *Journal of Change Management*, 217-228. Abingdon: Routledge
- Goodstein, Leonard D. og Warner Burke. 1991. "Creating Successful Organisation Change." I *Organizational Dynamics*, 5-17. Elsevier: Amsterdam
- Graetz, Fiona og Aaron C.T. Smith. 2010. "Managing Organizational Change: A Philosophies of Change Approach." I *Journal of Change Management*, Volum 10, 135-154. Abingdon: Routledge

- Higgs, Malcolm og Deborah Rowland. 2005. "All changes great and small: Exploring approaches to change and its leadership." I *Journal of Change Management*, Volum 5, 121-151. Abingdon: Routledge
- Hughes, Mark. 2007. "The Tools and Techniques of Change Management" I *Journal of Change Management*, Volume 7, 37-49. Abingdon: Routledge
- Hughes, Mark. 2011. "Do 70 Per Cent of All Organizational Change Initiatives Really Fail?" I *Journal of Change Management*, Volume 11, 451-464. Abingdon: Routledge
- Innst. 62 S (2016-2017) *Innstilling fra utenriks og forsvarskomiteen om Kampkraft og bærekraft*. Oslo: Forsvarsdepartementet
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2012. *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget
- Jaros, Stephen. 2010. "Commitment to Organizational Change: A Critical Review." I *Journal of Change Management*, Volume 10, 79-108. Abingdon: Routledge
- Johannessen, Asbjørn, Line Kristoffersen og Per Arne Tufte. 2010. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 2. utg. Oslo: Abstrakt forlag
- Kanter, Rosabeth Moss, Barry A. Stein og Todd D. Jick. 1992. *The Challenge of organizational change: how companies experience it and leaders guide it*. New York: Free press
- Karp, Tom og Thomas Helgø. 2008. "From Change Management to Change Leadership: Embracing Chaotic Change in Public Service Organizations." I *Journal of Change Management*, 85-96. Abingdon: Routledge
- Karp, Tom. 2014. *Endring i organisasjoner. Idelogi, teori og praksis*. 1. utg. Oslo: Cappelen damm akademisk
- Keller, Scott og Carolyn Aiken. 2009. "The Inconvenient Truth About Change Management." *McKinsey&Company*.
- Klein, Stuart M. 1996. "A management communication strategy for change" I *Journal of Organizational Change Management*, Volum 9, 32-46
- Kotter, John P. 2008. *A sense of urgency*. Bosten Massachusetts: Harvard Business Review Press
- Kotter, John P. 2012. *Leading change*. Bosten Massachusetts: Harvard Business Review Press
- Kvale S og Brinkman S. 2012. *Det kvalitative forskningsintervjuet*. 2. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Lippitt, R., Watson, J. og Westley, B. 1958. *The Dynamics of Planned Change*. New York: Harcourt

- Luecke, Richard. 2003. "Managing Change and Transition." Bosten: Harvard Business School Press.
- Mento, Anthony, Raymond Jones og Walter Dirndorfer. 2010. "A change management process: Grounded in both theory and practice." I *Journal of Change Management*, 45-59. Abingdon: Routledge
- Miller, David. 2001. "Successful change leaders: What makes them? What do they do that is different?" I *Journal of Change Management*, 359-368. Abingdon: Routledge.
- Oakland, J. S og Stephen Tanner. 2007. "Successful Change Management" I *Total Quality management & Business Excellence*, Volum 18, 1-19.
- Oreg, Shaul. 2006. "Personality, context and resistance to organizational change.". I *European Journal of Work and Organizational Psykology*, 73-101.
- Paton, Robert A. Og James McCalman. 2008. 3. utg. *Change Management – A Guide to Effective Implementation*. Sage Publications Ltd.
- Price, A. D. F og K. Chahal. 2006. "A Strategic framework for change management." I *Construction Management and Economics*, Volum 204, 237-251.
- Prop. 151 S (2015-2016) *Kampkraft og bærekraft – Langtidsplanen for forsvarsektoren*. Oslo: Forsvarsdepartementet
- Senturia, Todd, Lori Flees og Manny Maceda. 2008. "Leading change management requires sticking to the PLOT." Bain and Company.
- Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research. Design And Methods*. Second Edition. Sage Publications.
- Yukl, Gary. 2010. *Leadership in Organizations*. Seventh Edition. New Jersey: Pearson Education.

8 Vedlegg

8.1 Informasjon til informanter

Bakgrunn

Denne undersøkelsen gjennomføres som en del av en avsluttende masteroppgave innen styring og ledelse. Tema for oppgaven er endringsledelse i offentlig sektor. Formålet med studien er å bidra med kunnskap rundt hvordan kommunikasjon kan brukes som strategisk verktøy for å planlegge og gjennomføre vellykkede endringer i offentlig sektor. For å belyse dette tar oppgaven utgangspunkt i en konkret endringsprosess i Forsvaret, herunder nedleggelsen av Andøya flystasjon.

Mål for intervjuet

Det jeg ønsker å oppnå gjennom intervjuet er å høre dine erfaringer rundt endringsprosessen som førte frem til beslutningen om nedleggelsen av Andøya flystasjon. Utgangspunktet for intervjuet er å belyse hvordan kommunikasjon kan brukes til å forankre endringsinitiativ, og for å håndtere interne og eksterne interessenter over lengre tid. Perioden som er av interesse strekker seg fra Forsvarssjefens fagmilitære råd ble overlevert i 2015, over til den påfølgende behandlingen av langtidsplanen som ble vedtatt i 2016, til gjennomføringen som er planlagt i perioden 2020 til 2024. Spørsmålene vil være rettet mot dine erfaringer med kommunikasjon som strategisk verktøy i endringsprosesser, med fokus på å identifisere forhold som kan være av særlig betydning for offentlig sektor.

Frivillig deltakelse og anonymitet

Din deltakelse er frivillig, og du kan når som helst trekke deg fra intervjuet. Det vil bli benyttet båndopptaker og notater under samtalen, men du står fritt til å trekke tilbake utsagn underveis eller i etterkant av intervjuet. All data behandles konfidensielt, og vil bli anonymisert slik at informasjonen ikke vil kunne tilbakeføres til deg. Som informant kan du få tilgang til studien og få tilsendt oppgaven etter den er levert innen juni 2018.

Bruk av resultater

Resultatene har til hensikt å bidra med innsikt og kunnskap rundt hvordan kommunikasjon kan tas i bruk for å støtte opp under endringsprosesser. Funnene skal brukes til å avdekke

forhold som kan være av betydning for å planlegge og gjennomføre vellykkede endringer. Informasjonen som oppgis vil bli brukt til å belyse, beskrive og eksemplifisere forhold som kan være av betydning for hvordan kommunikasjon kan brukes som strategisk verktøy til støtte for endringsprosesser i offentlig sektor.

8.2 Intervjuguide

Intervjuguide
Orientering (5 min) <ol style="list-style-type: none">1. Bakgrunn for intervjuet2. Hva intervjuet vil handle om3. Hvordan resultatene vil bli brukt4. Taushetsplikt og anonymisering av informanter5. Informere om retten til å avbryte intervjuet når som helst og korrigere svar underveis6. Forespørsel om bruk av båndopptaker for mest mulig korrekt gjengivelse av intervjuet7. Tilbud om å få tilsendt sluttresultatet8. Spørsmål eller om noe er uklart
Innledning (5 min) <ol style="list-style-type: none">1. Når ble du involvert i endringsarbeidet?2. Hvordan vil du beskrive din rolle i denne prosessen?3. Kan du fortelle hvordan dette arbeidet ble organisert?
Kommunikasjon (30 min) <ol style="list-style-type: none">1. Hvilken betydning oppfatter du kommunikasjon har i endringsprosesser?2. Kan du utdype noen forhold hvor du mener kommunikasjon er av særlig betydning?3. Hva konkret ble kommunikasjon brukt for å oppnå i denne prosessen?4. Ble det utarbeidet en kommunikasjonsstrategi? Hvordan var arbeidet organisert?5. Opplevde du at kommunikasjon var en integrert del av de strategiske prosessene?6. Hva er din forståelse av kommunikasjon som strategisk verktøy i endringsprosesser?7. Kan du gi noen eksempler på konkrete tiltak du opplevde var spesielt viktige?8. Hvilke forhold opplever du har vært utfordrende å løse med kommunikasjon?9. Hvilke erfaringer har du gjort rundt dette i etterkant?
Håndtering av interessenter (10 min) <ol style="list-style-type: none">1. Hvordan vil du beskrive arbeidet med å forankre endringen eksternt?2. Kan du utdype noen forhold hvor du mener forankring er av særlig betydning?3. Hvilken betydning opplever du kommunikasjon har i dette arbeidet?4. Kan du gi noen eksempler på forhold hvor dette har vært utfordrende?5. Hvilke erfaringer har du gjort rundt dette i etterkant?

Ivaretagelse av ansatte (10 min)

1. Hvordan vil du beskrive arbeidet med å forberede organisasjonen på endring?
2. Kan du forklare hvordan kommunikasjon ble brukt i dette arbeidet?
3. Kan du gi noen eksempler på konkrete tiltak du opplevde var spesielt viktige?
4. Hvilke forhold opplever du har vært utfordrende å løse med kommunikasjon?
5. Hvilke erfaringer har du gjort rundt dette i etterkant?

Utfordringer for offentlig sektor (20 min)

I det offentlige kan det ta lang tid fra et forslag om endring fremsettes til det iverksettes:

1. Har du noen tanker rundt hvordan det kan påvirke endringsprosesser i det offentlige?
2. Hvilken betydning opplever du at tidsdimensjonen hatt for denne prosessen?
3. Kan du gi noen eksempler på forhold hvor dette har vært utfordrende?
4. Hvilke erfaringer har du gjort rundt dette i etterkant?

Endringer av allmenn interesse preges ofte av åpenhet og innsyn fra offentligheten:

5. Hvordan opplever du den offentlige debatten og interessen rundt endringen?
6. I hvilken grad erfarer du at eksterne forhold kan påvirke interne prosesser?
7. Hvilken betydning opplever du kommunikasjon har i den sammenheng?
8. Hvilke erfaringer har du gjort rundt dette i etterkant?

Reaksjoner fra interne og eksterne interessenter kan utløses lenge før en endring er besluttet:

9. Hva er dine tanker rundt håndtering av reaksjoner før endringen er politisk besluttet?
10. Kan du forklare hvordan kommunikasjon ble brukt i dette arbeidet?
11. Hvilke forhold opplever du har vært utfordrende å løse med kommunikasjon?
12. Hvilke erfaringer har du gjort rundt dette i etterkant?

11. Avslutning (10 min)

1. Hva er din forståelse av kommunikasjon som strategisk verktøy i endringsprosesser?
2. Kan du oppsummere forhold hvor du mener kommunikasjon er av særlig betydning?
3. Har du noen avsluttende tanker rundt det å jobbe med større endringer i det offentlige?
4. Spør om det er noe informanten ønsker å tilføye
5. Spør om det er greit å ta kontakt om det oppstår behov for oppfølgingsspørsmål
6. Er det noen du mener jeg bør prate med for å belyse andre relevante forhold?
7. Takk for intervjuet



OsloMet - storbyuniversitetet

Christian Sylta Hagen

Endringsledelse i offentlig sektor

Hvordan kan kommunikasjon brukes som strategisk verktøy til støtte for endringer i offentlig sektor?

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2018

Forord

Dette er en avsluttende oppgave i forbindelse med min mastergrad i styring og ledelse ved OsloMet – storbyuniversitetet. Arbeidet med oppgaven har vært en reflekterende og lærerik prosess, hvor jeg har fått anvendt kunnskap jeg har tilegnet meg gjennom hele dette studiet. Oppgaven har gitt meg mulighet til å forske på en selvvalgt problemstilling som trigger min faglige nysgjerrighet, og anledning til videre faglig fordypning innen et voksende fagområde.

Prosesen har til tider vært krevende, utfordrende og ført til utallige vendinger i oppgavens innhold og retning. Det endelige produktet er basert på et selvstendig arbeid som har pågått over en periode på ti måneder, da dette har vært et deltidsstudie som har blitt gjennomført parallelt med fulltidsjobb.

Gjennom arbeidsperioden har jeg fått hjelp og støtte som jeg ønsker å fremheve. Først og fremst vil jeg rette en stor takk til Forsvaret for muligheten til å forankre denne oppgaven i deres organisasjon, og som min arbeidsgiver for å vise fleksibilitet og støtte til å kunne gjennomføre dette masterstudiet. Her ønsker jeg spesielt å takke Eystein Kvarving som har vært svært behjelpelig og bidratt til et givende samarbeid. I tillegg vil jeg takke alle informantene som har bidratt med verdifull innsikt som har dannet datagrunnlaget for denne studien. Videre vil jeg takke min veileder Christina Nerstad ved OsloMet – storbyuniversitetet for nyttige synspunkter, råd og innspill gjennom hele prosessen.

Avslutningsvis vil jeg presisere at det er jeg som er ansvarlig for innholdet i denne studien. Det innebærer at verken Forsvaret som organisasjon, eller i lys av enkeltpersonene som er intervjuet, nødvendigvis står inne for innholdet slik det er fortolket og presentert i oppgaven.

Oslo 04. mai 2018

Christian Sylta Hagen

Sammendrag

Tema for denne oppgaven er endringsledelse i offentlig sektor. Formålet med oppgaven er å undersøke hvordan kommunikasjon kan tas i bruk til støtte for endringsprosesser i offentlig sektor. Det er benyttet en kvalitativ casestudie av en pågående endringsprosess i Forsvaret, nedleggelsen av Andøya flystasjon. Dette leder frem til følgende problemstilling: *Hvordan kan kommunikasjon brukes som strategisk verktøy til støtte for endringer i offentlig sektor?*

Målsetningen har vært å bidra med empirisk innsikt som videre har blitt drøftet i lys av ulike teoretiske bidrag som forstås som fremtredende innen fagområdet. Det teoretiske rammeverket er knyttet opp mot endringsledelse og kommunikasjon. Det er benyttet kvalitative dybdeintervjuer for å innhente relevant empiri rundt hvordan kommunikasjon kan anvendes til støtte for endringsprosesser i offentlig sektor. Resultatene har kan være av interesse for endringsledere generelt, og spesielt for offentlige etater som står ovenfor større omstillinger.

Funnene indikerer at kommunikasjon har spilt en betydelig rolle i innretningen av forsvars- og sikkerhetspolitikken i Norge de siste årene. Studien har belyst hvordan kommunikasjon kan utgjøre et strategisk viktig verktøy for å forankre, påvirke og håndtere interne og eksterne interessenter i tilknytning til endringsprosesser i det offentlige. I lys av problemstillingen er det særlig interessante funn knyttet til betydningen av ekstern forankring av offentlige endringer som besluttes gjennom politisk behandling.

Resultatene indikerer hvordan endringsprosesser i offentlig sektor i stor grad kan påvirkes av det offentlige ordsiftet, hvor kommunikasjon forstås som et viktig verktøy for å håndtere denne siden av offentlige endringsprosesser. Flere av funnene kan være aktuelle for andre offentlige organisasjoner, og det er av min forståelse at denne studien har bidratt til å belyse relevante aspekter hvor kommunikasjon kan brukes som strategisk verktøy for å støtte opp under planlegging og gjennomføring av endringsprosesser i offentlig sektor.

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2018

Abstract

The subject for this research is change management in the public sector. The purpose of the study is to examine how communication can be used to support change processes in the public sector. The qualitative case study has been based on an ongoing change process in the Norwegian Armed Forces, the closure of Andøya Air Station. This leads to the topic question: *How can communication be used as a strategic tool to support public sector changes?*

The aim of the study has been to provide empirical insight that has further been discussed in light of various theoretical contributions that are perceived as prominent within the subject area. The theoretical framework is linked to change management and communication. Qualitative interviews have been conducted to obtain relevant empirical information about how communication can be used to support change processes in public sector. The purpose of the results is to provide insight and knowledge that is interesting for the subject area in general, and especially for public organizations that are facing major changes.

The findings indicate that communication has played a significant role in the establishment of defense- and security policy in Norway in recent years. The study has highlighted how communication can be a strategically important tool for anchoring, influencing and managing internal and external stakeholders in connection with public change processes. In light of the problem, there are particularly interesting findings related to the importance of external anchoring of public changes decided by political decision.

The results indicate how change processes in the public sector can be greatly influenced by the public word change, where communication is understood as an important tool for dealing with this side of public change processes. Several of the findings may be relevant to other public organizations and it is my understanding that this study has helped to highlight relevant aspects where communication can be used as a strategic tool to support change processes in the public sector.

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2018

Innhold

Forord	II
Sammendrag	III
Abstract	IV
1 Innledning	1
1.1 Tema for oppgaven.....	2
1.2 Problemstilling	3
1.3 Oppbygning av oppgaven.....	3
2 Teori	5
2.1 Endring i organisasjoner.....	5
2.2 Kritikk av fasemodeller	6
2.3 Ledelse av endringsprosesser	7
2.4 Motstand mot endring	8
2.5 Endringskommunikasjon.....	9
3 Presentasjon av case	12
4 Metode	15
4.1 Valg av metode.....	15
4.2 Forskningsdesign.....	15
4.3 Datainnsamling.....	16
4.4 Analyse av forskningsdata	18
4.5 Evaluering av resultater.....	19
4.6 Forskningsetiske utfordringer	20
5 Resultater og diskusjon	22
5.1 Kommunikasjon i endringsprosesser	22
5.2 Forankring av endringsinitiativ	23
5.3 Ivaretagelse av ansatte.....	26
5.4 Motstand mot endring	28

5.5	Håndtering av interessenter	32
5.6	Offentlige endringsprosesser	34
5.7	Hovedfunn og teoretisk bidrag	37
5.8	Praktiske implikasjoner	38
5.9	Innspill til videre forskning	39
5.10	Styrker og svakheter ved studien	40
6	Konklusjon	43
7	Litteraturliste.....	44
8	Vedlegg	48
8.1	Informasjon til informanter	48
8.2	Intervjuguide	49

Figurliste

Figur 1: Tidslinjal over endringsprosessen	13
--	----

Tabelliste

Tabell 1: Oppsummering av hovedfunn.....	37
--	----

1 Innledning

I tråd med samfunnsutviklingen oppstår det stadig nye behov for endring i organisasjoner, og hastigheten på endringene har aldri vært større (Balogun og Hailey 2008; Burnes 2009; Oakland og Tanner 2007; Paton og McCalman 2008; Price og Chahal 2006). Økende grad av uforutsigbarhet i omgivelsene fører til at mange organisasjoner må være mer fleksible enn tidligere for å overleve (Armenakis og Harris 2009; Burnes 2011; Higgs og Rowland 2005; Jaros 2010). Økt globalisering, teknologisk utvikling og et større behov for kunnskapsbasert arbeidskraft som grunnlag for verdiskapning er bare noen eksempler på dette (By 2005, 370).

I følge Jacobsen (2012, 16) har ledelselitteraturen beveget seg fra å være mest opptatt av å oppnå stabilitet, til å fokusere mer på betydningen av endring. Et søk på Google Scholar med søkeordet «*organizational change*» gir 1 050 000 treff i databasen for vitenskapelige artikler. Det eksisterer store mengder litteratur hvor mye fremstår som motstridende, og det er lite entydig empirisk forskning som støtter de ulike teoriene og tilnærmingene (By 2005, 369). Burnes (2011, 447) hevder endringslitteraturen preges av antakelser om at det finnes én riktig fremgangsmåte å gjennomføre endringer på, men at det tilsynelatende finnes mange av disse.

Yukl (2010, 326) hevder en av de viktigste og vanskeligste lederoppgavene er å gjennomføre endringsprosesser. En slik oppfatning får bred støtte i faglitteraturen med argumenter som at ledelse handler om endring (Barker 2001, 491), endring bør ansees som hovedoppgaven til ledere (Burnes 2011, 445), ledelse er selve kjernen i endringsprosesser og avgjørende for å lykkes (Miller 2001, 359), til at ledere i dag må ha kunnskap om hvordan endring fungerer for å kunne overleve som organisasjon (Armenakis og Harris 2009, 128).

I endringslitteraturen refereres det ofte til en gjentakende antakelse om at rundt 70% av alle endringsforsøk mislykkes (Beer og Nohira 2000; Carnall 2007; Higgs 2005; Keller og Aiken 2009; Kotter 2008; Miller 2001; Oakland og Tanner 2007; Senturia, Flees og Maceda 2008). Hughes (2011, 451) argumenterer for at dette er en etablert sannhet som ikke kan støttes opp med valid empirisk forskning. Det kan imidlertid virke som om flertallet av endringsinitiativ de siste 40 årene har mislyktes fremfor å lykkes (Burnes 2011, 446). Mislykkede endringer kan i mange tilfeller spores tilbake til dårlig kommunikasjon (Price og Chahal 2006, 237). Det er bred enighet innen endringslitteraturen om at kommunikasjon er av vesentlig betydning for å lykkes med endringer (Allen, Jimmieson, Bordia og Irmer 2007; Armenakis og Harris 2002;

Barret 2002; Christensen 2014; Goodman og Truss 2004; Klein 1996; Kotter 1996; Yukl 2010). Selv om mange har tatt til ordet for at en betydelig andel endringer mislykkes, er det relativt lite empiribasert forskning på hva som faktisk leder til vellykket endring (Higgs og Rowland 2005, 128). Behovet for kompetanse innen endringsledelse er stort, og By (2005, 378) argumenterer for at det er nødvendig med mer empirisk forskning rundt hvordan man kan lede og håndtere endringer. Utfordringer knyttet til gjennomføring av endringsprosesser har bidratt til fremveksten av endringsledelse som fagområde. Endringsledelse forstås her som kompetanse til å planlegge, lede og gjennomføre endringsprosesser (Jacobsen 2012).

1.1 Tema for oppgaven

Tema for denne oppgaven er endringsledelse i offentlig sektor. I kjølvannet av New Public Management har det siden 1980-tallet vært mye fokus på effektivisering av offentlig sektor i Norge (Christensen og Læg Reid 2007). Ledere i offentlig sektor er ansatt i organisasjoner som er underlagt politisk styring. Dette innebærer at de må forholde seg til beslutninger som både kan være komplekse, flertydige og bestå av skiftende mål over tid (Byrkjeflot 2008, 10). Et vesentlig trekk ved større omstillinger i offentlig sektor er den politiske og demokratiske konteksten endringen utspiller seg i. Offentlige virksomheter har flere ulike interessenter som myndighetene, politikere, departementer, egne ansatte, media eller befolkningen, og må hele tiden balansere innflytelse fra alle disse (Karp og Helgø 2008, 87).

Større endringer i det offentlige kan preges av at det kan ta lang tid fra et forslag om endring fremsettes, til det behandles, vedtas og til slutt iverksettes. Dette forstås i sammenheng med hvordan beslutninger gjerne er et resultat av en lengre parlamentarisk prosess, hvor mye tid går med til å skape konsensus mellom ulike interessenter (Fernandez og Rainey 2006, 172). Tid er et helt nødvendig element i alle endringsprosesser, men tidsperspektivet har likevel fått begrenset oppmerksomhet i de aller fleste arbeider som omhandler organisatorisk endring (Jacobsen 2012, 118). Endringsinitiativ under politisk behandling blir ofte allment kjent, da saker av høy offentlig interesse stadig blir utsatt for krav om innsyn fra media og offentligheten (Byrkjeflot 2008, 10). På denne måten kan endringsinitiativ i det offentlige skape usikkerhet og uro lenge før det i det hele tatt er fattet eller kunngjort noen beslutning om endring. Dette skaper rammebetingelser som gjør det interessant å undersøke endringsledelse i en offentlig kontekst.

Basert på endringslitteraturen hvor det ofte refereres til en høy andel mislykkede endringer, samtidig som kommunikasjon fremheves som vesentlig for å lykkes, er det faglig interessant å bidra med empirisk innsikt rundt bruken av kommunikasjon til støtte for endringsprosesser i offentlig sektor. Spørsmålet er om kommunikasjon kan utgjøre et strategisk verktøy for å forankre, påvirke og håndtere interne og eksterne interessenter i offentlige endringsprosesser. I følge Goodman og Truss (2003, 217) eksisterer det få studier som har forsket på hvordan man kan utvikle og implementere kommunikasjonsstrategier til støtte for endringsinitiativ.

1.2 Problemstilling

Studien sees fra perspektivet til en offentlig organisasjon som står ovenfor en større politisk vedtatt omstilling. Undersøkelsen gjennomføres som en kvalitativ casestudie som tar for seg en pågående endringsprosess i Forsvaret, herunder nedleggelsen av Andøya flystasjon. Dette leder frem til følgende problemstilling: *Hvordan kan kommunikasjon brukes som strategisk verktøy til støtte for endringer i offentlig sektor?*

Denne oppgaven bygger på en antakelse om at rammebetingelsene i offentlig sektor gjør at endringsprosesser må håndteres i et lengre perspektiv, og at kompleksiteten rundt ulike interessenter gjør at kommunikasjon kan utgjøre et strategisk viktig verktøy for evnen til å planlegge og gjennomføre vellykkede endringer. I følge Hughes (2007, 37) er det et gap mellom praktisk og akademisk endringsledelse. Higgs og Rowland (2005, 121) argumenterer for at det er et behov for mer empirisk forskning som kan bygge oppunder de ulike teoretiske tilnærmingene. Denne studien har til hensikt å bidra til endringsteorien med empirisk innsikt rundt hvordan kommunikasjon kan tas i bruk til støtte for endringsprosesser i offentlig sektor.

Gjennom å tolke funnene i lys av eksisterende teori kan studien bidra til å avdekke og utvikle aktuelle hypoteser for videre forskning. Resultatene kan være av interesse for endringsledere generelt, og spesielt for offentlige etater som står ovenfor større omstillinger. Det foreligger også en generell samfunnsinteresse i at dette blir ivaretatt på en best mulig måte. Formålet er først og fremst å bidra med relevant empiri rundt hvordan kommunikasjon kan anvendes til støtte for endringsprosesser i offentlig sektor.

1.3 Oppbygning av oppgaven

Oppgaven bygger på seks hovedkapitler som tar for seg tilhørende undertemaer. Etter første innledningskapittel følger et teorikapittel hvor det redegjøres for det teoretiske rammeverket

oppgaven er forankret i. Videre følger en presentasjon av forskningscasen, før fjerde kapittel tar for seg den metodiske fremgangsmåten som er benyttet. Her belyses valg av forskningsdesign og prosedyrer rundt innsamling og analysering av data. I femte kapittel gis en grundig presentasjon og diskusjon av empiriske data i lys av relevant teori. Kapitlet avsluttes med en oppsummering av hovedfunnene og det teoretiske bidraget til studien. I tillegg belyses praktiske implikasjoner og funn for videre forskning. Avsluttende kapittel er et konklusjonskapittel hvor oppgavens problemstilling besvares.

2 Teori

I dette kapitlet redegjøres det for det teoretiske rammeverket oppgaven er forankret i. Oppgaven bygger på en deduktiv tilnærming hvor empiriske data drøftes i lys av relevant teori. Den teoretiske plattformen er knyttet opp mot endringsledelse og kommunikasjon, da det anses å være mest relevant for å underbygge og belyse problemstillingen. Innledningsvis presenteres en gjennomgang av nøkkelbegreper og sentral empiri fra fagfeltet. I det følgende vil utvalgte teoretiske perspektiver og forskning presenteres.

2.1 Endring i organisasjoner

Det er innen planlegging av endringsprosesser det største fokuset har vært innen fagfeltet de siste årene (Karp 2014, 174). De fleste teorier innen planlagt endring kan spores tilbake til arbeid av Kurt Lewin som var blant de første som lanserte en teori om planlagt endring (Jacobsen 2012, 183). I følge Lewin (1947) består en vellykket endring av tre faser som han kalte *unfreezing*, *changing* og *refreezing*. Disse fasene går fra punktet hvor man erkjenner at endring er nødvendig, til endringen gjennomføres og over til den siste fasen hvor organisasjonen stabiliseres i den nye strukturen (Burnes 1996, 12).

Den første fasen handler om å forberede organisasjonen på endring. Dette innebærer å skape en erkjennelse og aksept for at endring er nødvendig. I følge Lewin (1947) kan dette oppnås gjennom å forankre behovet for endringen, motivere de ansatte og bygge nødvendig tillit ved å opptre ærlig og troverdig gjennom hele prosessen (Einarsen og Skogstad 2011, 202). I den andre fasen gjennomføres overgangen fra nåværende til fremtidig ønsket tilstand. Det er her eksisterende forhold blir erstattet med nye, og de ansatte tilpasser seg på en måte som støtter opp under den nye retningen. For å oppnå dette blir ledernes evne til å mobilisere drivkrefter og overvinne motkrefter helt avgjørende (Jacobsen 2012, 184). Den siste fasen går ut på å stabilisere organisasjonen i den nye strukturen gjennom å forsterke ønskede atferdsmønstre, og institusjonalisere den nye virkeligheten i både kultur og struktur (Burnes 2004, 986).

Denne tretrinnsmodellen regnes av mange som opphavet til fagfeltet endringsledelse og har dominert både teori og praksis i over 40 år (Burnes 2004, 976). Lewin sitt arbeid er relativt bredt, og har derfor blitt videreutviklet i et forsøk på å øke den praktisk verdien ved å legge til flere faser eller steg (Burnes 1996, 12). Se for eksempel arbeid av Lippitt, Watson og Wesley (1958) eller Bullock og Batten (1985).

På 1990-tallet ble det utgitt en rekke bøker av kjente navn som Kotter, Nadler og Katzenbach (Miller 2001, 360). Kotter (1996) utarbeidet en 8-steps modell som fortsatt betegnes som en av de store endringsmodellene innen fagfeltet (Mento, Jones og Dirndorfer 2002, 45). Kotter (2012, 23) identifiserte åtte steg som antas å øke sjansen for å lykkes med endring:

1. Skap en forståelse for at det er nødvendig med endring
2. Lag en koalisjon som støtter og styrer endringen
3. Skap en sterk og tydelig visjon for endringen
4. Kommuniser visjonen for å skape forståelse og aksept
5. Gjør andre i stand til å handle i tråd med visjonen
6. Planlegg for, og skap kortsiktige seire med synlige resultater
7. Konsolider endringene
8. Institusjonaliser den nye kulturen gjennom endring i ansattes atferd

Mye av faglitteraturen som tar for seg hva endringsledere bør gjøre for å lykkes med planlagt endring sammenfaller med Kotter (1996) sin 8-steps modell. Se for eksempel arbeid av Kanter (1992), Luecke (2003) eller Yukl (2010). Sistnevnte har sammenfattet kjente teorier, modeller og forskning innen fagfeltet og utarbeidet 13 retningslinjer for hvordan man bør gå frem for å lede endringsprosesser (Yukl 2010, 315). Felles for alle bidragene er at de bygger på Lewin (1947) sin tankegang om at endring er noe som kan systematiseres gjennom faser.

2.2 Kritikk av fasemodeller

Tilnærminger som fremstiller endringsprosesser som forutsigbare faser har blitt kritisert for å anta at organisasjoner opererer under stabile betingelser, og dermed kan bevege seg fra en fase over til en annen (Burnes 2004, 976). Den underliggende antakelsen om en klassisk, lineær tilnærming til endring, er at den involverer en serie av forutsigbare faser eller steg som kan planlegges og ledes. Graetz og Smith (2010, 136) argumenterer for at en slik tilnærming ikke gir et korrekt bilde av endring i praksis, og hevder virkeligheten er betydelig mer kaotisk. Dette begrunnes med at endringer er komplekse, tvetydige og kan skape høy grad av usikkerhet, noe som ikke responderer godt med rasjonelle, lederfokuserte tilnærminger basert på kontroll og forutsigbarhet. Dette synet støttes av Higgs og Rowland (2005, 121) som hevder endringsprosesser basert på antakelser om endring som en rasjonell og lineær prosess, er mer mislykkede enn de som bygger på en forutsetning om kompleksitet.

Karp og Helgø (2008, 86) argumenterer for at det å lede mennesker gjennom kaos, usikkerhet og kompleksitet er en av hovedutfordringene for endringsledere i offentlig sektor. Kaotisk endring forstås som endringer hvor ekstern og intern kompleksitet og usikkerhet er høy, slik tilfellet ofte er i offentlig sektor. For at mennesker skal være i stand til å håndtere komplekse og kaotiske endringer, må de ha noe stabilt å holde fast til (Goodstein og Burke 1991, 8).

Burnes (1996, 17) utfordrer ideen om at det finnes én bestemt oppskrift på hvordan endringer bør ledes. Han argumenterer for at endringsledelse ikke handler om å adoptere forhåndsdefinerte fremgangsmåter, men om å ta bevisste valg på hva man endrer og hvordan man går frem. Dette forstås i sammenheng med at det finnes like mange fremgangsmåter som antall situasjoner som krever endring. God endringsledelse er å finne den tilnærmingen som passer omstendighetene best mulig (Burnes 1996).

2.3 Ledelse av endringsprosesser

Endringsledelse forstås som de prosesser, verktøy og teknikker som benyttes for å lede ansatte gjennom en endring (Jacobsen 2012). Begrepet endringsledelse bygger på en underliggende antakelse om at det er mulig å lede endringsprosesser. Karp (2014, 195) argumenterer for at kompleksiteten i organisatorisk endring imidlertid kan gjøre det vanskelig å styre endringer. Gill (2002, 307) hevder at endringer kan planlegges, organiseres, styres og kontrolleres, men at det vil kreve aktivt lederskap for å lykkes med å få folk med seg. En slik tilnærming støttes av Oakland og Tanner (2007, 2) som mener ledelse utgjør en nøkkelrolle for å sette retning, inspirere og sikre støtte til endringer. En planlagt tilnærming til endring egner seg best for forutsigbare situasjoner hvor endringen kan styres fra toppen og ned (Burnes 1996, 16). Sterk ledelse er i den sammenheng sentralt for å lykkes med planlagt endring (Miller 2001, 359).

Det er en økende grad av empirisk forskning som understøtter at lederrollen i endringsprosesser har en signifikant betydning for hvorvidt man lykkes med endringen (Higgs og Rowland 2005, 126). Etter 30 år med forskning oppsummerer Armenakis og Harris (2009) noen faktorer de mener er nødvendig for å lykkes med endring. Første er hvordan overbevise sentrale aktører i og utenfor organisasjonen om at det er viktig og riktig å endre seg. Andre er at den valgte strategien oppleves som den beste løsningen, og at tydelighet rundt overgangen mellom nåværende og fremtidig ønsket tilstand gir forutsigbarhet i den enkeltes jobbsituasjon.

Det er en ledelsesoppgave å kommunisere hvordan endringen representerer en løsning på de utfordringer organisasjonen står ovenfor, og å skape en opplevelse av viktighet, da dette vil bidra til at de ansatte er mer villig til å inngå i endringsprosesser (Jacobsen 2012, 186).

Etter 25 års studier av endringsledelse i offentlig sektor i Norge konkluderer Fimreite (2013, 5) at forankring er den viktigste lærdommen for å lykkes med endring. Forankring er viktig for å øke sannsynligheten for at endringen aksepteres i organisasjonen. I følge Karp (2014) bør man ta hensyn til alle interessenter allerede når endringen planlegges. Dette innebærer å skape allianser og støtte for å sikre nødvendig framdrift. En fremgangsmåte er å kartlegge de viktigste interessentene, deres maktbaser, agendaer og syn på endringen som planlegges, for deretter å planlegge for taktiske tiltak (Karp 2014, 178). Oppslutning om endring er mer sannsynlig når ansatte har tillit til lederne, og tror på at endringen er nødvendig og riktig måte å gå frem på (Yukl 2010, 297). For at de ansatte skal støtte oppunder en endring, må de ansatte også tro at det virkelig er behov for endringen (Armenakis og Harris 2009, 130).

For å lykkes med dette er det sentralt å forstå hvordan mennesker reagerer på endringsinitiativ (Jacobsen 2012, 117). Ansatte vil normalt forsøke å forstå hvordan en endring vil påvirke dem, deres kollegaer, avdelingen eller organisasjonen som helhet. For å godta endringen bør framtiden oppfattes attraktiv nok til å akseptere kortsiktige tap og innsatsen endringen vil kreve av hver enkelt (Yukl 2010, 327).

2.4 Motstand mot endring

Begrepet motstand mot endring blir ofte brukt i faglitteratur og forskning relatert til endringsledelse (Oreg 2006, 73). Motstand mot endring kan forstås som noe som går gjennom ulike faser, og at intensiteten i motstanden kan tenkes å øke fra fase til fase. Disse fasene strekker seg fra å være likegyldig, til å yte passiv eller aktiv motstand, og over til aggressiv motstand. Fra å ha en negativ holdning til endring kan motstanden tenkes å intensiveres til kritiske ytringer, protester, boikotter, trusler om å forlate organisasjonen, til undergraving og skjult sabotasje (Jacobsen 2012, 130).

Motstand mot endring kan også forstås i tre dimensjoner: *kognitiv*, *emosjonell* og *intensjonell* (Karp 2014, 183). Den kognitive dimensjonen handler om menneskers mening om, og tro på, endringen. Den emosjonelle tar for seg reaksjonsmønsteret fra håp, glede og optimisme på den ene siden til sinne, frykt og fortvilelse på den andre siden. Den intensjonelle dimensjonen handler om holdninger, verdier og faktiske handlinger, altså om man støtter eller motarbeider

endringen. Mye tyder på at motstand mot endring vil øke dersom uenigheter som oppstår mellom ulike interessenter ikke håndteres (Karp 2014, 178). Endringskrefter i omgivelsene kan påvirke interne prosesser og det bør derfor arbeides aktivt med både tilpasning til endringskrefter, og utvikling av relasjoner til ulike interessenter (Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo 2007, 27). I følge Graetz og Smith (2010, 136) er lederens evne til å kommunisere den nye retningen avgjørende for å inspirere og vinne over motstand.

2.5 Endringskommunikasjon

Barret (2002, 219) hevder kommunikasjon kan være avgjørende for om man lykkes eller mislykkes med en endring. Kommunikasjon som verktøy er viktig for å informere, skape forståelse og for å påvirke de ansattes holdninger og atferd (Brønn og Arnulf 2014, 337). Dette går ut på å formidle rasjonale bak endringen, en forståelse av fremtiden og hvordan den nye organisasjonen skal se ut (Karp 2014, 198). På denne måten kan kommunikasjon bidra til å skape oppslutning, motivasjon, redusere usikkerhet og bygge støtte rundt endringsprosessen (Armenakis og Harris 2002; Balogun og Hailey 2008; Klein 1996).

Måten det kommuniseres på i endringsprosesser kan ha en signifikant betydning for hvorvidt man lykkes med endringsinitiativ (Goodman og Truss 2004, 217). Mange opplever usikkerhet knyttet til nødvendigheten av endring, selve prosessen eller hvilket resultat som er forventet å oppnå (Allen mfl. 2007, 189). Ansatte vil oftere yte motstand når de mangler informasjon eller er usikre på hvilke konsekvenser endringen kan få (Christensen 2014, 360). Ledere må da være i stand til å kommunisere hvorfor endringene skal gjennomføres, hvordan og hvilke konsekvenser dette vil kunne få for den enkeltes jobb. Toppledelsen bør fokusere på å kommunisere det strategiske bildet av endringen, mens nærmeste leder må ha tilstrekkelig med informasjon til å kunne ivareta sine ansatte (Allen mfl. 2007, 208). Mellomledere får ofte de mest krevende spørsmålene fra de ansatte, uten å nødvendigvis være satt i posisjon til å kunne gi god nok informasjon. Videre er det et poeng at mellomledere selv må få tid til å forstå og ta innover seg endringer før de kan kommunisere endringen troverdig, samt hjelpe og støtte de ansatte (Brønn og Arnulf 2014, 345).

Endringskommunikasjon kan leveres gjennom formelle og uformelle kanaler, og hva som vil være mest effektiv avhenger av tilliten til informasjonskilden (Allen mfl. 2007, 190). De aller fleste organisasjoner har et sett med interne kanaler og arenaer som kan brukes

for å nå ansatte som e-post, intranett, skriftlige publikasjoner, allmøter, avdelingsmøter eller personlige møter med ledere. Dette er det vi kan betegne som formelle kanaler ledere og ansatte har for å informere og kommunisere (Brønn og Arnulf 2014, 346). Informasjon gjennom uformelle kanaler som rykter, sladder, historier og samtaler ved lunsjbordet er ofte mer kraftfulle enn de formelle, fordi kommunikasjonen hovedsakelig foregår mellom ansatte som kjenner hverandre fra før. Det eksisterer et stort gap i endringslitteraturen rundt hvilken rolle ulike informasjonskilder utgjør i å påvirke ansattes holdninger (Allen mfl. 2007, 207).

Effektiv kommunikasjon benytter alle relevante kanaler for å nå frem med budskap, men ansikt-til-ansikt kommunikasjon er i følge Barret (2002, 221) det aller sterkeste virkemidlet. Fokus på å forebygge og begrense misforståelser og rykter er sentralt i alle endringsprosesser (Barret 2002, 220). Mangel på kommunikasjon fra ledere kan gi grobunn for rykter og sladder som fører til spredning av en uønsket holdning knyttet til endringen (Christensen 2014, 360). Den hyppigste nevnte årsaken til at endringsinitiativer mislykkes er at det sirkulerer feilaktige eller negative rykter (Brønn og Arnulf 2014, 340).

Stiansen og Munkejord (2011) har gjennomført spørreundersøkelser og kvalitative intervjuer for å belyse hvordan norske selskaper jobber med endringskommunikasjon. Resultatene viser at det som skiller organisasjoner som rapporterer høy og lav måloppnåelse, er åpen og ærlig kommunikasjon fra ledelsen (Brønn og Arnulf 2014, 341). Armenakis og Harris (2009, 132) argumenterer for at endringsledere i større grad må ta større ansvar for å kommunisere, i den hensikt å skape oppslutning og støtte rundt endringen. Christensen (2014, 360) retter samtidig fokus på at kommunikasjon er vanskelig, og at det er avgjørende å utarbeide gjennomtenkte informasjons- og kommunikasjonsstrategier allerede i planleggingsprosessen av en endring.

Kommunikasjon bør utgjøre en strategisk rolle i endringsprosesser. Med strategisk rolle menes at kommunikasjonen bør være integrert i alle fasene av endringsprosessen, og ikke noe en kommunikasjonsavdeling driver med på siden. Kommunikasjonsarbeidet bør være en naturlig del av organisasjonen, og inkludert i de strategiske prosessene (Barret 2002, 220). I følge Barret (2002) bør man etablere en strategisk kommunikasjonsgruppe med dedikerte ressurser fra både kommunikasjonsmiljøet og ledelsen i organisasjonen. Denne koalisjonen skal utarbeide og implementere strategien for endringskommunikasjonen, og fungere som sentrale ambassadører for endringen.

Suksessen bak enhver kommunikasjonsstrategi vil avhenge av om organisasjonen har en klar, betrodd, forstått og meningsfull visjon som ledelsen er involvert i å utarbeide og kommunisere. En meningsfull visjon menes at den er klar, gripbar, realistisk og en målbar tilstand for hvor organisasjonen ønsker å være (Barret 2002, 224).

I tillegg til å jobbe med strategisk kommunikasjonsplanlegging, bør man legge til rette for dialog, diskusjon, debatt og meningsutveksling i organisasjonen (Karp 2014, 200). Muligheten for samhandling, dialog og diskusjoner kan bidra positivt med hensyn til både å involvere de ansatte i endringsprosesser, og for å holde oversikt over reaksjoner underveis. Denne informasjonen kan brukes til å justere og prioritere aktiviteter underveis i endringsprosessen (Arnulf og Brønn 2014, 348). Ansatte som anser kvaliteten på kommunikasjonen de mottar som god oppgir at de har en klarere forståelse av endringen og opplever mindre grad av usikkerhet knyttet til den nye retningen (Allen mfl. 2007,196).

3 Presentasjon av case

Forsvaret er betrodd den krevende og viktige samfunnsoppgaven med å forsvare Norges interesser, verdier og suverene rettigheter. Forsvarsministeren har det overordnede ansvaret for hele forsvarssektoren, og dermed utviklingen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Forsvarssjefen er etatssjef for Forsvaret, og regjeringens nærmeste militære rådgiver.

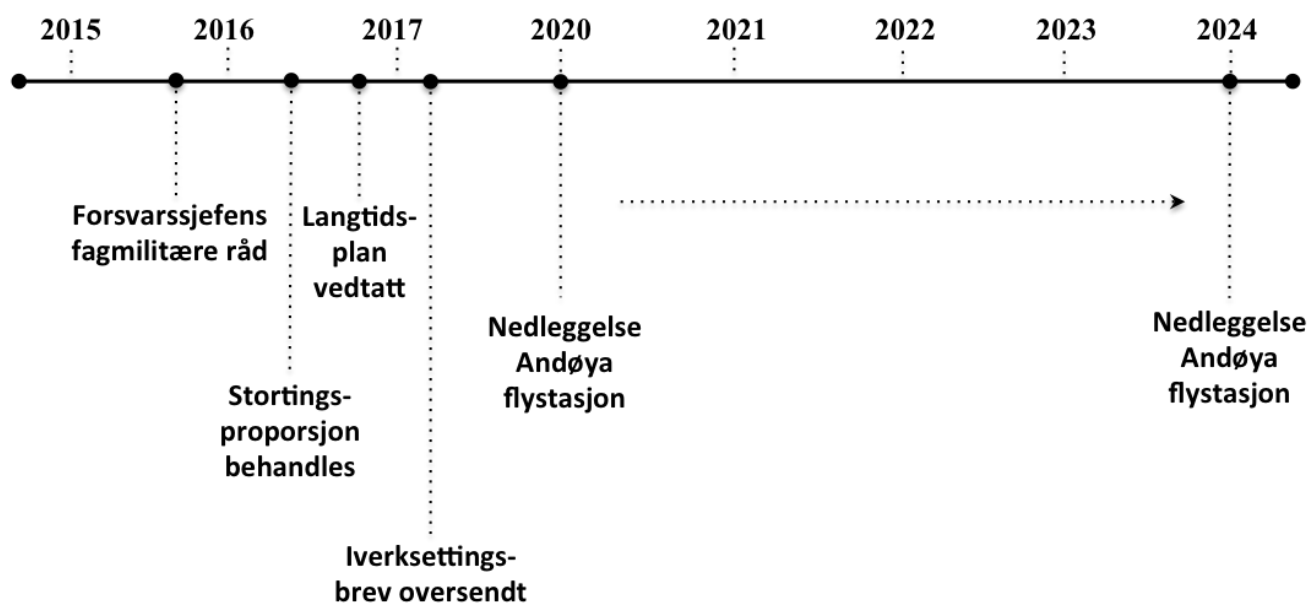
Med jevne mellomrom utarbeider Forsvarsdepartementet langtidsplaner som tar for seg videreutviklingen av forsvarssektoren i et langsiktig perspektiv. I dette arbeidet følger en forberedende fase hvor forsvarssjefen får i oppdrag å levere et fagmilitært råd. Dette er forsvarssjefens mulighet for å markere sitt fagmilitære ståsted. Deretter utarbeides en proposisjon fra regjeringen til Stortinget med vedtak om en ny langtidsplan. Dette danner utgangspunktet for iverksettelsesbrevet, hvor Forsvarsdepartementet omsetter vedtakene i langtidsplanen til oppdrag for Forsvaret. Dette utgjør Forsvarsdepartementets overordnede styringsdokument, og slår fast hva Forsvaret skal gjøre i den kommende langtidsperioden.

1. oktober 2014 fikk forsvarssjefen i oppdrag å utarbeide et fagmilitært råd om Forsvarets fremtidige utvikling. 1. oktober 2015 ble rådet overlevert til forsvarsministeren som innspill til regjeringens arbeid med ny langtidsplan for forsvarssektoren. I forsvarssjefens fagmilitære råd «*Et forsvar i endring*» (2015) ble overvåkningsflyene P-3 Orion foreslått utfaset. Andøya flystasjon ligger på Andenes i Andøy kommune i Nordland. Siden 1963 har dette vært basen til overvåknings-flyene P-3 Orion. Dette er et maritimt patruljefly som blant annet brukes til overvåking og rekognosering innen maritime operasjoner. Forsvaret har i dag seks P-3 Orion fly som en del av 333 skvadronen under 133 luftving på Andøya flystasjon.

For å ivareta behovet for maritim overvåking og situasjonsforståelse ble det foreslått å etablere en kombinasjon av satellittbaserte sensorer og mindre bemannede og ubemannede overvåkningsfly for å erstatte de maritime patruljeflyene P-3 Orion. Begrunnelsen var at P-3 Orion bidrar med viktig informasjon, men at systemet har behov for betydelige oppdateringer som av økonomiske årsaker ikke kunne prioriteres i den anbefalte løsningen.

17. juni 2016 la regjeringen frem sitt forslag til langtidsplan for behandling i Stortinget. Andøya flystasjon ble i innspill til langtidsplanen for Forsvaret (Prop. 151 S 2015–2016) foreslått nedlagt. Anbefalingen gikk ut på å etablere én felles base for kampfly og maritime

overvåkingsressurser på Evenes. 15. november 2016 ble stortingsproposisjonen vedtatt med flertall fra Høyre, Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet. Dette innebærer at Andøya flystasjon legges ned når nye overvåkingsfly er fasett inn på Evenes. Nedleggelsen er besluttet å finne sted i perioden 2020 - 2024 og er dermed ikke gjennomført når denne oppgaven utarbeides.



Figur 1: Tidslinjal over endringsprosessen

Noe som kjennetegner endringsprosesser i offentlig sektor er at det kan gå svært lang tid fra forslaget om endring fremsettes til det besluttes. I dette tilfellet strekker perioden seg fra Forsvarssjefens fagmilitære råd ble overlevert i 2015, til Stortingsproposisjonen ble lagt frem, over til den påfølgende behandlingen av langtidsplanen som ble vedtatt i 2016, og til iverksettelsesbrevet formaliserte endringen i 2017. I tillegg finner ikke den formelle endringsprosessen sted før i perioden 2020 til 2024.

Stortingets beslutning om å legge ned Andøya flystasjon og flytte de maritime patruljeflyene til Evenes har skapt stor motstand. Mange har tatt til ordet for at tallgrunnlaget og utredningen som førte til vedtaket om nedleggelsen inneholder vesentlige feil. Dette har skapt reaksjoner hos ansatte, lokalbefolkning og politikere som har tatt opp kampen i det offentlige rom.

Et arkivsøkt i databasen til Retriever viser at norske aviser i 2013 og 2014 hadde henholdsvis 453 og 459 saker som inneholdt søkeordet «*Andøya*». I 2015 steg antall oppslag til 1035, en utvikling som fortsatte i 2016 hvor «*Andøya*» ble omtalt 3717 ganger. I 2017 var det registrert hele 3237 treff. Foreningen «*Bevar Andøya flystasjon*» har 25 000 medlemmer på Facebook. Videre har et opprop adressert til Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé på underskrift.no samlet inn over 4000 underskrifter om å trekke beslutningen om Andøya flystasjon ut av langtidsplanen for ytterligere kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget. Fagforeningene og tillitsvalgte har også tatt til ordet for omkamp av det nå vedtatte stortingsvedtaket.

4 Metode

I dette kapittelet redegjøres det for valg av metode, forskningsdesign og fremgangsmåte for innsamling av forskningsdata. I tillegg redegjøres det for hvilke vurderinger som er tatt med hensyn til validitet og reliabilitet. Avslutningsvis drøftes styrker og svakheter ved metoden.

4.1 Valg av metode

Det er benyttet en kvalitativ tilnærming for å fremskaffe data for å besvare denne studiens forskningsspørsmål. I følge Johannessen, Kristoffersen og Tufte (2010, 87) er det vanlig å benytte kvalitative datainnhentingsteknikker hvis målet er å beskrive, forstå eller utvikle nye perspektiver. I forhold til forskningsspørsmålet som både er beskrivende og utforskende kan kvalitative intervjuer være hensiktsmessig (Johannessen mfl. 2010, 141). Videre vurderes dette som en egnet tilnærming ettersom det er et begrenset antall informanter som kan bidra med å belyse problemstillingen fra et strategisk perspektiv.

Formålet med det kvalitative forskningsintervjuet er i følge Kvale og Brinkmann (2012, 21) å skape forståelse gjennom å få frem betydningen av informantenes erfaringer, opplevelser og tanker rundt det som undersøkes. En slik tilnærmingen er vurdert som hensiktsmessig da det i denne oppgaven er ønskelig å fremskaffe detaljert og nyansert informasjon fra et begrenset antall informanter. En kvantitativ tilnærming kunne blitt benyttet dersom studien hadde et bredere nedslagsfelt, som for eksempel alle ansatte som er berørt av endringsprosessen. Med utgangspunkt i studiens formål vurderes det som mest relevant å innhente kvalitative data som kan tolkes og drøftes i lys av eksisterende teori, fremfor å benytte en metodisk tilnærming som har til hensikt å foreta statistiske generaliseringer.

4.2 Forskningsdesign

Undersøkelsen er bygd opp som en casestudie rundt nedleggelsen av Andøya flystasjon. En casestudie innebærer at det er et avgrenset fokus på det enkelte caset, og med en mest mulig inngående beskrivelse (Johannessen mfl. 2010, 84). Dette designet er valgt for å kunne belyse forskningsspørsmålet på en god måte, da studiet baserer seg på én enkelt analyseenhet.

I følge Yin (1994) egner casestudier seg svært godt til å gå i dybden rundt organisasjons- og ledelsesprosesser. Han argumenterer videre for at casestudie er den foretrukne strategien til å besvare problemstillinger bygget rundt *hvordan* spørsmål. Casestudie ble også valgt for å

bidra til å få fram kompleksiteten og mangfoldet i caset, og for å fremskaffe relevant empiri til å belyse forskningsspørsmålet. Det anses som en fordel at det er et fleksibelt forskningsdesign, ettersom det gjør det mulig å benytte ulike datakilder for å sikre et bredt nok grunnlag til å kunne konkludere i oppgaven (Yin 1994, 8). Hensikten med å kombinere beskrivende og utforskende dybdeintervjuer, er å fremskaffe økt innsikt og bedre forståelse rundt bruken av kommunikasjon i endringsprosesser i offentlig sektor med utgangspunkt i det aktuelle caset.

4.3 Datainnsamling

I denne studien er det tatt i bruk ulike datakilder for å fremskaffe nødvendig empiri. Det er benyttet dokumentanalyser for å beskrive caset, og kvalitative dybdeintervjuer for å besvare forskningsspørsmålet som undersøkes. Det er foretatt en kvalitativ innholdsanalyse for å få frem relevant informasjon om saksforhold knyttet til caset undersøkelsen er forankret i. Dette innebærer en systematisk gjennomgang av de saksdokumenter som er relatert til den politiske behandlingen rundt nedleggelsen av Andøya flystasjon, i tillegg til mediasaker som har bidratt til å skape en dypere forståelse av den offentlige debatten rundt endringsprosessen.

Kvalitative dybdeintervjuer er valgt for å få tilgang til mye informasjon fra et begrenset antall informanter. Valg av informanter har foregått gjennom det Johannesen med kolleger (2010, 109) kaller strategisk utvelging. Dette forstås som å velge fra en bestemt målgruppe som undersøkelsen skal rette seg mot for å samle inn nødvendig data. I dette tilfellet aktører i Forsvaret og Forsvarsdepartementet som i lys av sin stilling har innsikt i arbeidet med å utvikle og implementere kommunikasjonsstrategier til støtte for endringsprosesser. Hovedfokuset er rettet mot informantenes personlige erfaringer og betraktninger rundt dette temaet. Dette samsvarer i stor grad med en fenomenologisk tilnærming som handler om å utforske og beskrive menneskers erfaringer med, og forståelse av et fenomen (Johannesen mfl. 2010, 80).

Til forskjell fra kvantitative undersøkelser hvor utvalget ofte velges tilfeldig for å foreta statistiske generaliseringer, er hensikten i denne undersøkelsen å generere mer utfyllende kunnskap om et bestemt fenomen (Johannesen mfl. 2010, 109). For å komme i kontakt med relevante informanter ble snøballmetoden benyttet (Johannesen mfl. 2010, 112). Dette innebærer å forhøre seg rundt hvilke personer som er relevant for teamet som undersøkes, og som man bør komme i kontakt med. Disse personene kunne videre vise til andre informanter som kunne være aktuelle å ha med i undersøkelsen. Til grunn for denne fremgangsmåten lå det en kriteriebasert utvelging hvor informantene som ble valgt oppfylte spesielle kriterier

(Johannessen mfl. 2010, 112). I dette tilfellet ble valg av informanter definert ut i fra hvem som har forutsetninger for å belyse forskningsspørsmålet oppgaven er bygget rundt. Det var ønskelig å henvende seg mot nøkkelpersoner som i lys av sin stilling kunne gi fylldige og detaljerte beskrivelser rundt bruken av kommunikasjon i endringsprosessen knyttet til nedleggelsen av Andøya flystasjon.

Metningspunktet ble nådd ved om lag seks informanter, da det ikke lengre kom opp relevante data som bidro til å belyse problemstillingen fra nye innfallsvinkler innenfor avgrensningene til denne studien (Johannessen mfl. 2010, 106). Det har gjennomgående vært et ønske om å intervju personer med inngående innsikt og kunnskap om det berørte temaet. I den anledning har det vært et bevisst valg å prioritere kvalitet fremfor kvantitet når det kommer til antall informanter. Dette vurderes som mest hensiktsmessig da formålet med undersøkelsen er av en utforskende og beskrivende karakter, og ikke nødvendigvis å kunne generalisere funnene. Samtlige informanter er lovet fullstendig anonymitet, og det vil derfor ikke fremkomme en mer detaljert beskrivelse rundt utvalget av informanter.

For innsamling av data ble det benyttet semistrukturerte dybdeintervjuer. Denne innsamlings-teknikken ble valgt fordi den egner seg til å få frem informantenes egne perspektiver, samtidig som den gir god balanse mellom standardisering og fleksibilitet (Johannessen mfl. 2010, 145). I forkant av intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide som viste hvilke temaer som var ønskelig å belyse for å kunne besvare oppgavens problemstilling. I tillegg inneholdt intervjuguiden veiledende spørsmål for å få dekket eller utdypet de forskjellige temaene tilstrekkelig. Dette ga en tematisk oppbygd struktur på intervjuene, samtidig som det var rom for å stille oppfølgingsspørsmål der informantene tilsynelatende hadde god kunnskap og innsikt. Denne fleksibiliteten var nødvendig da det ble benyttet en utforskende tilnærming under intervjuene. Gjennom å benytte en semistrukturert intervjuguide ble det enklere å innhente data som kunne analyseres gjennom blant annet koding og kategorisering. Intervjuguiden var tematisk bygd opp i tråd med teorikapittelet slik at den samme strukturen kunne benyttes i analysene. Det opplevdes som hensiktsmessig å dele inn intervjuguiden i forhåndsdefinerte kategorier og spørsmål, slik at det ble enklere å strukturere og analysere det omfattende datagrunnlaget i etterkant.

Etter anbefaling fra Johannessen med kolleger (2010, 156) ble det benyttet et introduksjonsbrev som tok for seg hva undersøkelsen gikk ut på, hva intervjuet ville dreie seg om i stort, og hvordan det ville bli gjennomført. Bruk av lydopptaket ble godkjent av informantene før hvert intervju startet, i den hensikt å kunne transkribere og gjengi innholdet på en best mulig måte. På forhånd ble det også gjennomgått bruken av dataene, retten til å trekke seg og tilbud om å få tilsendt oppgaven i etterkant. I forkant av intervjuet ble det formidlet informasjon til informantene slik at de skulle ha mulighet til å gjøre seg opp noen tanker, samt ha en klar formening om hva tema og formålet med intervjuet var (ref. vedlegg). I tillegg omhandlet spørsmålene forhold fra perioden 2015 og frem til i dag, så det var ønskelig å gi informantene mulighet til å hente frem relevant bakgrunnsinformasjon om nødvendig.

Fokuset i intervjuene var ikke å kartlegge alt som var blitt gjort, men å få frem hvilke erfaringer og refleksjoner de ulike informantene hadde gjort seg som kunne bidra til å belyse problemstillingen. For å oppnå dette ble det benyttet overordnede og åpne spørsmål. Dette var også for å unngå at informantene utelukkende svarte på direkte spørsmål, noe som ville vært kontraproduktivt for den utforskende tilnærmingen som ligger til grunn for denne oppgaven. I tillegg ble det tatt høyde for at enkelte forhold rundt denne casen kunne oppleves som kontroversielt eller vanskelig å prate om for noen av informantene. I den sammenheng ble det vurdert som hensiktsmessig å basere intervjuet på åpne spørsmål hvor de selv fikk lov til å definere hva de opplevde som utfordrende og lignende. Dette var en bevisst fremgangsmåte for å minimere risikoen for at informantene opplevde ulike spørsmål som anklagende, og dermed kunne inntatt en forsvarsposisjon eller en negativ innstilling resten av intervjuet.

4.4 Analyse av forskningsdata

Utgangspunktet for kvalitativ dataanalyse i denne undersøkelsen er data i tekstform som er transkribert fra dybdeintervjuene. Før fortolkningsarbeidet igangsettes er det nødvendig med en systematisering og organisering av eksisterende data slik at det blir analyserbart (Johannessen mfl. 2010, 185).

Alle intervjuene ble transkribert fullt ut og kodet rett i etterkant av intervjuene. Etter en systematisk gjennomgang ble all data i første omgang kategorisert i henhold til den samme strukturen som lå til grunn for intervjuguiden. Etter en innledende systematisering ble det gjort et større arbeid med å avdekke mønstre og sammenhenger basert på informasjonen som ble avdekket gjennom oppfølgingsspørsmål og informantenes egne bidrag i samtalene.

Det ble benyttet en kategorisk inndeling av data, som innebærer å konstruere et system ved hjelp av merkelapper som gjør det mulig å identifisere, kategorisere og finne igjen spesielle temaer i datamaterialet (Johannessen mfl. 2010, 188). En slik kategorisk inndelingen ble systematisert i tråd med intervjuguiden som ble utarbeidet i forkant av intervjuene.

I casestudier handler analyse om å finne en logisk sammenheng mellom data og teoretiske antagelser (Johannessen mfl. 2010, 216). Det ble anvendt en fortolkende tilnærming i analysen av datamaterialet, noe som innebærer å forsøke å forstå hvordan informantene opplever virkeligheten. Denne undersøkelsen bygger på en antakelse om at rammebetingelsene i offentlig sektor gjør at endringsprosesser må håndteres i et lengre perspektiv, og at kompleksiteten rundt ulike interessenter gjør at kommunikasjon kan utgjøre et strategisk viktig verktøy for evnen til å planlegge og gjennomføre vellykkede endringer. Dette gjorde det naturlig å velge en analyse basert på teoretiske antagelser, som innebærer å la antagelsene som lå til grunn for undersøkelsen styre analyseprosessen (Johannessen mfl. 2010, 216).

Analysen bestod i å søke etter mening og sammenheng for å se om ulike mønstre samsvarer. Hvis et empirisk basert mønster passer sammen med en forutsatt antagelse, kan man si det foreligger en høy grad av det Yin (2003) betegner som mønstermatching. Hvis mønsteret samsvarer med det som er blitt predikert i form av antagelser og teoretiske begreper, kan det indikere at undersøkelsen oppfyller kravet om intern validitet (Johannessen mfl. 2010, 217).

4.5 Evaluering av resultater

Innenfor kvantitativ metode benyttes begrepene reliabilitet og validitet som kriterier for kvaliteten på resultatene i en undersøkelse (Johannessen mfl. 2010, 227). Reliabilitet viser til hvor pålitelige forskningsdataene er, hvor ideen er at gjentatte studier med samme fremgangsmåte skal gi samme resultat. I følge Johannessen med kolleger (2010, 228) er ikke tilsvarende krav om reliabilitet like relevant for kvalitative tilnærminger. Dette forstås i sammenheng med at datainnsamlingen er kontekstavhengig, og at forskeren i større grad benytter seg selv som verktøy i fortolkningsprosessen. Det vil dermed være tilnærmet umulig for en annen forsker å forsøke å kopiere en annen kvalitativ forskers forskning (Johannessen mfl. 2010, 228). For å øke påliteligheten til funnene i denne undersøkelsen er det grundig redegjort for fremgangsmåten som er benyttet. Hensikten har vært å skape en transparent forskningsprosess, hvor det er redegjort for hvilke data som er brukt, måten de er samlet inn på og hvordan de er blitt bearbeidet og presentert. I tillegg er det gitt en grundig casebeskrivelse rundt studieobjektet.

Begrepet validitet viser til undersøkelsens gyldighet og hvor godt man måler det man har til hensikt å måle (Johannessen mfl. 2010, 228). Kvalitative data kan ikke kvantifiseres på samme måte som kvantitative. Validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskerens funn reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten på en riktig måte (Johannessen mfl 2010, 228). I denne undersøkelsen er gyldigheten søkt ivaretatt gjennom å ha en sterk kobling mellom de teoretiske antagelsene, utformingen av intervju-guiden og analysene som ble gjennomført i etterkant av datainnsamlingen. Intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i å favne den teorien som oppgaven er forankret i, samt for å kunne operasjonalisere resultatene og drøfte disse i lys av relevant teori.

Det ble foretatt et bevisst valg om å ikke tilbakeføre fortolkede resultater for gjennomlesning hos informantene. En slik teknikk kan i følge Johannessen med kolleger (2010, 228) bidra til å styrke undersøkelsens validitet, men ble i denne undersøkelsen vurdert som en uforholdsmessig risiko for at informantene i etterkant skulle ønske å korrigere utsagn basert på andre motiver enn mistolkning fra forskeren. Dette vurderes i sammenheng med at informantene kan ha ulike motiver for å forsøke å påvirke retningen av resultatene i en omdiskutert og aktuell case som denne studien er forankret i. Det har gjennomgående vært et bevisst fokus på å opprettholde en kritisk distanse til de dataene og empirien som presenteres (Johannessen mfl. 2010, 230). Etske betraktninger rundt å forske på egen organisasjon drøftes avslutningsvis i oppgaven under styrker og svakheter ved studien. For å redusere risikoen for feilkilder er alle beslutninger som er gjort i forskningsprosessen beskrevet og redegjort for. I denne sammenheng er alt som kan tenkes å påvirke tolkningen og tilnærmingen til undersøkelsen forsøkt belyst.

4.6 Forskningsetiske utfordringer

Når man gjennomfører en forskningsprosess må man underordne seg noen etiske prinsipper og juridiske retningslinjer. Det er foretatt en vurdering på hvorvidt undersøkelsen var melde- eller konsesjonspliktig. Studien ble gjennomført i tråd med Norsk senter for forskningsdata (NSD) sine retningslinjer for en ikke-meldepliktig studie. Dette innebærer at all data som behandles gjennom forskningsprosessen må være anonyme, og at sensitive data ikke kan knyttes til direkte personidentifiserende opplysninger. Dersom man kun skal behandle et anonymt datamateriale som ikke inneholder personopplysninger er det ikke meldepliktig.

I denne studien ble det ikke behandlet noen sensitive personopplysninger da det ikke var av relevans for undersøkelsen. Det ble påsett at det ikke ble registrert navn eller person-identifiserende bakgrunnsopplysninger i datamaterialet. Det ble kun stilt spørsmål knyttet til informantenes forståelse av kommunikasjon i endringsprosesser, og ingen andre forhold som var av direkte eller indirekte identifiserbar karakter. Intervjuguiden var videre utformet slik at det ikke ville fremkomme personopplysninger under intervjuet. I tillegg ble det gjennomført en større anonymisering gjennom bearbeiding av datamaterialet slik at ingen informanter skal kunne gjenkjennes. Dette var imidlertid en ekstra forsiktighet, da hele forskningsprosessen allerede var lagt opp til å ivareta disse hensynene fra starten av.

5 Resultater og diskusjon

Videre følger en deskriptiv fremstilling og drøfting av resultatene fra de kvalitative dybdeintervjuene. Alle informanter er anonymisert slik at ingen verken direkte eller indirekte skal kunne identifisere hvem som har kommet med de ulike uttalelsene. Informantene vil følgelig kunne gjenkjenne det de selv har sagt. Ordlyden på sitatene kan være omgjort i den forstand at de ikke skal være indirekte identifiserbare. All informasjon er analysert og gjengitt etter fortolkningen til forskeren, noe som betyr at verken Forsvaret som organisasjon eller i lys av enkeltpersonene som er intervjuet, nødvendigvis står inne for innholdet slik det er fortolket og presentert i denne oppgaven.

5.1 Kommunikasjon i endringsprosesser

Funnene indikerer at kommunikasjon har spilt en betydelig rolle i innretningen av forsvars- og sikkerhetspolitikken i Norge de siste årene. Oppdraget til forsvarssjefen om utarbeidelse av et fagmilitært råd ble gitt 1. oktober 2014. Det kommer frem blant flere av informantene at kommunikasjon var en integrert del av de strategiske prosessene helt fra begynnelsen av endringsprosessen. En av informantene forklarer det slik:

Kommunikasjonsaspektet ble tidlig tatt opp når ledelsen diskuterte det fagmilitære rådet og den kommende langtidsplanen. Diskusjonene gikk rundt hvorvidt det nå var snakk om en *mindre* justering eller en *betydelig* endring av kursen til Forsvaret. Budskapet var at hvis det var snakk om å gjøre noe helt annet enn det som var blitt gjort tidligere, så måtte vi tenke strategisk kommunikasjon helt fra begynnelsen av.

Et fagmilitært råd handler om å gi militærfaglige råd til regjeringen for den videre utviklingen av Forsvaret. En av informantene forklarer betydningen av kommunikasjon i slike prosesser:

Hvis målsetningen med endringen er å komme fra punkt A til B, og punkt B ligger langt ut fra den kursen man er på i dag, så må man bruke kommunikasjon underveis. Kommunikasjonen kan ikke utelukkende være reaktiv fra dag til dag, den må henge sammen med beslutningene som tas i forkant. Det er sånn strategisk kommunikasjon får sin plass i endringsprosesser.

En slik organisering av arbeidet samsvarer i stor grad med anbefalingene til Barret (2002) hvor kommunikasjon forstås som en integrert del av de strategiske beslutningene i alle fasene av en endringsprosess. I dette tilfellet var det et strategisk mål å kommunisere tydelig rundt de endrede sikkerhetspolitiske betingelsene, og utvise en åpenhet i forhold til hvilke utfordringer Forsvaret stod ovenfor. Hensikten med dette var å skape en mer omforent situasjonsforståelse, og dermed legge til rette for en bredest mulig samfunnsdebatt rundt den videre utviklingen av Forsvaret. Funnene i denne studien støtter at kommunikasjon må integreres som en del av de strategiske prosessene for å utgjøre et strategisk viktig verktøy til støtte for endringsprosesser.

5.2 Forankring av endringsinitiativ

Mye av endringslitteraturen fokuserer på betydningen av å skape en erkjennelse og aksept for at endring er nødvendig. I følge Barret (2002) avhenger enhver kommunikasjonsstrategi av at organisasjonen har en klar og tydelig visjon for endringsprosessen som ledelsen er involvert i å utarbeide og kommunisere. Flere av informantene trekker frem at det var helt nødvendig å endre kommunikasjonen rundt Forsvaret for å berede og legitimere behovet for endringen:

Det hadde ikke vært mulig å legge opp til en slik endring uten å samtidig ta et oppgjør med hvordan man hadde kommunisert rundt Forsvaret tidligere. I årene frem til 2014 var det blitt kommunisert at alt stod bra til. Hvis vi mente det var nødvendig med mer penger til Forsvaret, så måtte vi være helt ærlige på hvor kritisk situasjonen faktisk var, og hvorfor vi mente dette var nødvendig.

Både forsvarsledelsen og politisk ledelse valgte å følge anbefalingen rundt åpen og ærlig kommunikasjon. Dette budskapet ble tydelig formidlet under forsvarsministerens nyttårsforedrag 6. januar 2014 i Oslo Militære Samfund. Her ble det poengtert at åpenhet rundt forsvarets reelle kampkraft og et korrekt bilde av virkeligheten ville bli prioritert fremover. Uken etter fulgte forsvarssjefen opp med samme budskap under sin årlige statusoppdatering 13. januar 2014 i Oslo Militære Samfund. En av informantene forklarer det slik:

Forsvarssjefen og forsvarsministeren var fra 2014 veldig tydelig på at ikke alt stod bra til i Forsvaret. Dette ble kommunisert i deres respektive taler i Oslo Militære Samfund, som er en type militær form for «state-of-the-union tale». Gjennom å gå ut og forklare situasjonen med en åpenhet som var helt annerledes enn tidligere klarte vi tidlig å legge premisset for den videre samfunnsdebatten.

Åpenhet og ærlighet rundt Forsvarets utfordringer ble vektlagt som bærende prinsipper for all kommunikasjon. Dette skulle legge til rette for en bredest mulig samfunnsdebatt om den videre utviklingen av Norges forsvars- og sikkerhetspolitikk. En slik fremgangsmåte passer med anbefalingene til Stiansen og Munkejord (2011) som konkluderer med at åpen og ærlig kommunikasjon fra ledelsen kjennetegner organisasjoner med høy måloppnåelse i endringer. Ledelsen utgjør en nøkkelrolle i det å skape erkjennelse og aksept for at endring er nødvendig (Oakland og Tanner 2007). Funnene i denne studien tyder på at ledelsen hadde en helt sentral og bevisst rolle i det å forankre og berede behovet for endring i forkant av endringsinitiativet.

I følge Forsvarets innbyggerundersøkelse (2014) konkluderte Ipsos MMI med at Forsvaret hadde bred støtte og tillit i befolkningen. Året etter viste innbyggerundersøkelsen (2015) at hele 6 av 10 mente Forsvaret var for lite i forhold til oppgavene det var satt til å løse. Samme undersøkelse gjennomført i 2016 konkluderte med at omdømmet til Forsvaret var det svakeste siden målingen ble opprettet i 2010. Forsvarets innbyggerundersøkelse (2017) viste at andelen negative mediasaker hadde økt siden 2014, og at befolkningen i større grad enn tidligere mente det var behov for mer midler og flere ressurser til Forsvaret. En av informantene oppsummerer denne utviklingen slik:

Fra et ledelsesnivå var det helt klart at hvis vi fortsatte på den samme kursen ville vi bidratt til en svekket forsvarsevne. Det tok lang tid å skape aksept for at alternativet var at vi hadde et skall av et forsvar som ikke fungerte, og det kunne vi rett og slett ikke leve med. Man må akseptere å kunne tape både popularitet og omdømme, men effekten for organisasjonen som helhet gjør at det er verdt det.

Christensen (2014) fremhever at det er avgjørende å utarbeide gjennomtenkte informasjons- og kommunikasjonsstrategier. Det fremstår som om strategisk kommunikasjon har spilt en viktig rolle i å skape erkjennelse og aksept for at endring var nødvendig. Denne situasjonsforståelsen ble etablert helt i oppstartsfasen av endringsprosessen, og la mye av grunnlaget for forankringen av det kommende endringsinitiativet. Flere av informantene trekker frem at det var viktig å etablere en korrekt oppfatning av situasjonen i forkant av endringsforslaget. Dette forstås som et strategisk grep hvor kommunikasjon ble brukt som verktøy for å kunne forberede offentligheten, og dermed også politiske beslutningstakere på endringsinitiativet som skulle komme gjennom det fagmilitære rådet og den påfølgende langtidsplanen.

I forsvarssjefens fagmilitære råd (2015) ble de maritime overvåkningsflyene P-3 Orion anbefalt utfaset, samtidig som Andøya flystasjon ble foreslått nedlagt. En av informantene forklarte hvordan det i utgangspunktet er ønskelig å binde opp et fagmilitært råd innenfor de økonomiske rammene som er satt. Det som var annerledes med dette rådet, var at det *i tillegg* ble lagt frem et alternativt satsningsforslag ved *ytterligere* økte budsjetttrammer. Hvis det ble bevilget mer penger ville øverste prioritet være å videreføre den maritime overvåkningskapasiteten ved å anskaffe nye maritime patruljefly. En av informantene oppgir at den kommunikasjonsmessige innretningen av rådet var helt avgjørende for det endelige utfallet:

Det ble kommunisert at innenfor ønsket budsjettnivå kan vi få til *dette*, med en viss risiko, men med mer penger kan vi også oppnå *dette*. På det tidspunktet hadde man allerede lenge kommunisert hvordan det faktisk stod til med Forsvaret, noe som ga det kommunikasjonsmessige spillerommet som var nødvendig for en slik innretning.

Halvannet år senere ble det vedtatt en langtidsplan hvor det blant annet ble besluttet å investere i nye overvåkingsfly av typen P-8 Poseidon. Andøya flystasjon ble besluttet nedlagt, og driften av de nye flyene ble vedtatt innfaset på Evenes flystasjon fra 2020. En av informantene forklarer nedleggelsen av Andøya flystasjon slik:

Når det gjelder Andøya så var det en mye tyngre politisk enn militær beslutning. I et tenkt scenario kunne forsvarssjefen sagt han gjerne kunne beholdt Andøya, men han har ikke råd til å drifte to baser. Siden vi militærmessig sett må ha en base på Evenes, så må driften på Andøya avvikles. Fra et politisk perspektiv er situasjonen nøyaktig den samme. Hvis de ikke hadde lagt ned Andøya flystasjon måtte de funnet enda mer penger, eller velge bort noe annet av det som ligger i anbefalingen.

Funnene i denne studien indikerer at kommunikasjon utgjorde en strategisk viktig rolle for å berede grunnen og legitimere behovet for endringen. I tillegg kan funnene tyde på at det er knyttet en del utfordringer rundt å tilby tilstrekkelig forutsigbarhet for de ansatte i forhold til graden av usikkerhet et slikt endringsinitiativ medfører. Dette forstås i sammenheng med tiden det tar fra det fagmilitære rådet ble levert i 2015, til langtidsplanen ble vedtatt i 2016, til den formelle endringsprosessen er planlagt å finne sted i perioden 2020 til 2024.

5.3 Ivaretagelse av ansatte

Innen planlegging av endringsprosesser rettes mye fokus mot å forberede organisasjonen på endring. Lederens evne til å kommunisere den nye retningen er avgjørende for å inspirere og vinne over motstand (Graetz og Smith 2010). Som endringsleder i offentlig sektor peker funnene mot at det er en svært utfordrende situasjon å forberede de ansatte på en endring uten å ha beslutningsmyndighet rundt det endelige utfallet. En informant forklarer det slik:

Det som er krevende er at det fagmilitære rådet kun er en *anbefaling*. Samtidig som forsvarssjefen må stå for den anbefalingen og argumentere for den, så kan han ikke forskuttere på den. De ansatte vil måtte leve i usikkerhet i perioden fra anbefalingen legges frem i oktober 2015 til det endelige politiske vedtaket i november 2016.

Ansatte vil normalt forsøke å forstå hvordan en endring vil påvirke dem, deres kolleger, avdelingen eller organisasjonen som helhet (Yukl 2010). Jacobsen (2012) hevder det er en ledelsesoppgave å kommunisere hvordan endringen representerer en løsning på utfordringer som organisasjonen står ovenfor. En av informantene peker videre på følgende paradoks:

Du spilles jo litt kommunikasjonsmessig sjakknett når du kommer med en anbefaling og må vente et år før den anbefalingen blir en realitet, altså et politisk besluttet vedtak. Jo mer offensivt og iherdig du kommuniserer rundt anbefalingen, jo mer krevende blir det for deg som leder å iverksette et politisk vedtak som kanskje går på tvers av hva du anbefalte. Så du må hele tiden holde døren åpen for at det kan bli motsatt eller noe helt annet. Og det er en belastning for alle berørte som må leve i uvisshet i denne perioden.

Karp (2014) hevder ledere bør formidle rasjonale bak endringen, en forståelse av fremtiden, og hvordan den nye organisasjonen skal se ut. For å godta endringen bør fremtiden oppfattes som attraktiv nok til å akseptere kortsiktige tap, og til å investere den innsatsen endringen vil kreve av hver enkelt (Yukl 2010). En av informantene beskriver situasjonen slik:

Det å skape oppslutning om endring, og spesielt da for Andøya sin del, blir mer å forsøke å ivareta personellet når det kommer dit at endringen er så stor som i dette tilfellet hvor flystasjonen foreslås nedlagt. Da vil det ofte ikke føre frem og forsøke å forklare rasjonale bak endringen. Det handler om å svare på *hva betyr dette for meg*, da det er mange nyanser fra den store strategien og ned til hver enkelt ansatt.

For å lykkes med endring må man klare å overbevise om at det er nødvendig å endre seg, at den valgte strategien er den beste løsningen, og at tydelighet rundt overgangen mellom nåværende og fremtidig tilstand skaper forutsigbarhet for den enkeltes jobbsituasjon (Armenakis og Harris 2009). I den sammenheng poengterer en informant følgende:

Før endringen er politisk besluttet har man ingen reelle virkemidler for å skape forutsigbarhet. Det blir et stort gap mellom de formelle omstillingsprosessene som er mange år frem i tid, samtidig som de ansatte må leve i en konstant usikkerhet.

Komplekse endringer kan skape høy grad av usikkerhet, noe som ikke responderer godt med rasjonelle, lederfokuserte tilnærminger basert på kontroll og forutsigbarhet (Graetz og Smith 2010). Funnene i denne studien tyder på at endringsprosessen ikke starter med det offisielle vedtaket, men med endringsinitiativet som fant sted flere år i forveien. Dette forstås som en utfordring da man risikerer å skape mye usikkerhet og uro når man legger frem et fagmilitært råd, samtidig som det ikke er sikkert det blir politisk vedtatt. Flere av informantene beskriver dette som en svært krevende situasjon å stå i. En av de største utfordringene knyttes til at den som sitter med arbeidsgiveransvaret ikke har forutsetninger for å gi tilstrekkelig med konkret informasjon til de ansatte før det er fattet en politisk beslutning.

I følge Brønn og Arnulf (2014) er det ofte mellomledere som får de mest krevende spørsmålene fra de ansatte, uten å nødvendigvis være satt i posisjon til å kunne gi god nok informasjon videre. En av informantene med innsikt rundt de lokale forholdene på Andøya forklarer det slik:

I det øyeblikket stortingsvedtaket ble fattet så var det et informasjonsvakuum som gjorde at man allerede på det tidspunktet var på etterskudd. Siden den gang har man på mange måter forsøkt å hente inn et informasjonsgap som oppleves som utømmelig.

Funnene i denne studien indikerer at utfordringene knyttet til det opplevde informasjonsvakuumet som oppstod over tid kan ha bidratt til å bygge et mistillitsforhold til prosessen, og dermed en mobilisering av sterke motkrefter. Dette forstås i sammenheng med hvordan ledere i offentlige organisasjoner ikke kan kommunisere konkret rundt den nye retningen før det foreligger et politisk vedtak, og hvordan dette kan påvirke opplevelsen av forutsigbarhet for den enkelte.

5.4 Motstand mot endring

I følge Christensen (2014) vil ansatte oftere yte motstand når de mangler informasjon eller er usikre på hvilke konsekvenser endringen vil kunne få. En av informantene beskriver det slik:

Jeg tror vi klarte å berede grunnen ganske godt internt, men når det kommer til et nedleggingsvedtak som treffer så hardt som det gjorde på Andøya, der et helt lokalsamfunn blir negativt berørt og opplever at arbeidsplassen forsvant, da kan det være svært utfordrende å forsøke å overbevise den enkelte om å støtte endringen.

De ansatte må virkelig tro det er behov for endringen for at de skal støtte den (Armenakis og Harris 2009). Flere av informantene trekker frem at arbeidet med å berede grunnen gikk greit, men at det å bygge tillit til kvaliteten i de faglige utredningene for å skape aksept og forståelse for anbefalingene var blant de største utfordringene. En informant beskriver et slik:

Jeg tror det er ingen som jobber på Andøya som *ikke* er enig at Forsvaret måtte ha mer penger, eller at noe måtte endre seg. Det er det ingen som er uenige i. Selv i det ordskiftet som da var en ganske ladet debatt om Andøya, så var det ingen som tok til ordet for at disse endringene i utgangspunktet var unødvendige. Det var bare feil fasit.

I følge Yukl (2010) er oppslutning om endring mer sannsynlig når ansatte har tillit til lederne, og tror på at endringen er nødvendig og riktig måte å gå frem på. En informant med innsikt i de lokale forholdene på Andøya beskriver situasjonen slik:

Selve beslutningen er det mange som er svært uenige i. Det må *ikke* forstås ut i fra et personlig behov. Veldig mange er svært *faglig* uenige, og det er klart at det skaper en viss mistillitsorientering i mot beslutningstakerne.

Forhold knyttet til tillit går igjen blant flere av informantene. I følge Graetz og Smith (2010) er lederens evne til å kommunisere den nye retningen avgjørende for å inspirere og vinne over motstand. En av informantene forklarer at det kan oppstå mistillitsforhold i kommandokjeden når man er så uenig i endringen eller vedtaket at man ikke har tillit til de som har vært en del av ledelsen, eller arbeidet med utredningen. Funnene i denne studien tyder på at mangelen på tillit kan ha bidratt til å redusere lederens evne til å oppnå støtte fra de ansatte for endringen.

Jacobsen (2012) hevder man må forstå hvordan mennesker reagerer på endringsinitiativ for å kunne lykkes med endringer. En av informantene trekker frem følgende forhold av betydning:

Utfordringen med et fagmilitært råd og tilsvarende anbefalinger er at *ett* helhetlig fornuftig grep vil kunne oppleves suboptimalt eller negativt i ulike deler av en stor struktur som Forsvaret. Og en av hovedoppgavene til kommunikasjonen i endringsprosesser er å hele tiden forsøke å løfte frem den helhetlige begrunnelsen for hvorfor man har måtte ta dette grepet, hvorfor det er nødvendig å endre Forsvaret, og hvorfor konsekvensen i dette tilfellet måtte være en avvikling av driften på Andøya flystasjon.

Dette fremheves som et svært utfordrende forhold fra flere informanter. Flere trekker frem at det er viktig å fremme debatt rundt helheten fremfor at enkeltheter får dominert ordskiftet. En av de store utfordringene var i følge flere informanter å sette diskusjoner om enkeltsaker inn i et overordnet og helhetlig perspektiv. En informant forklarer det slik:

Fra et kommunikativt perspektiv må du prøve å løfte helheten og forklare den strategiske dimensjonen av beslutningen og ikke stupe ned i alle detaljer, men hele tiden løfte det opp og forklare at det er en større sammenheng og helhet som ligger til grunn for beslutningen. I dette tilfellet hvorfor Evenes foretrekkes fremfor Andøya.

I den sammenheng ble det poengtert at beslutningsgrunnlaget for å velge Evenes fremfor Andøya ikke nødvendigvis var et isolert spørsmål hvor man utelukkende sammenlignet de to basene én for én og lot det være det *eneste* spørsmålet. Flere av informantene påpeker at dette var en del av en helhetlig fagmilitær vurdering som tok høyde for en rekke andre forhold i tillegg. I følge Allen (2007) vil mange kunne oppleve usikkerhet knyttet til nødvendigheten av en endring, selve prosessen eller hvilket resultat som er forventet å oppnå. En informant beskriver sin opplevelse av situasjonen slik:

Fra perspektivet på Andøya så er det ikke nødvendigvis en interesse for å løfte frem denne helheten. Der vil man heller fokusere på elementer som forholdene på Andøya, og hvordan de scorer i forhold til Evenes ut i fra fagmiljøer som utelukkende vurderer enkeltheter. Plutselig handler hele Andøya–Evenes spørsmålet om vinklingen på rullebanen, om det er for glatt der når det er vinter eller detaljer rundt kostnadsvurderinger.

Et teoretiske poenget som ble fremhevet var at hvilken som helst av de to basene *kunne* fungert, men man har bare råd til å drifte én av de. Det er det store bildet, og sånn sett har Evenes noen flere fordeler enn Andøya i et militærstrategisk perspektiv. Kommunikasjon som verktøy er i følge Brønn og Arnulf (2014) viktig for å informere, skape forståelse og for å påvirke de ansattes holdninger og atferd. En informant beskriver sin forståelse slik:

Effektiv kommunikasjon forutsetter at du har noe å tilby som er interessant for den du snakker med. Dersom det eneste man etterspør er det du *ikke* kan tilby, så oppnår du ingenting med kommunikasjonstiltak. Hvis det eneste du vil er å fortsette driften på Andøya, så er det kommunikasjonsmessig svært utfordrende, ettersom du da ikke ønsker noe alternativ. Da vil man forsøke å kjempe når forsvarssjefen legger frem sitt fagmilitære råd, før man kjemper videre på den politiske arenaen for å hindre at regjeringen legger frem dette forslaget til Stortinget, så kjemper man i plenum i Stortinget for å hindre at forslaget blir vedtatt, og så kjemper man i alle år etterpå for å få Stortinget til å omgjøre beslutningen.

For å gjennomføre vellykkede endringer forklarer Jacobsen (2012) at ledernes evne til å mobilisere drivkrefter og overvinne motkrefter er helt avgjørende. I tillegg til å jobbe med strategisk kommunikasjonsplanlegging bør legge til rette for dialog, diskusjon og meningsutveksling internt (Karp (2014). Samhandling kan bidra positivt med hensyn til både å involvere de ansatte i endringsprosessen, og for å holde oversikt over reaksjoner underveis. En informant peker i den sammenheng på følgende:

I en slik prosess er det viktig å ha åpenhet og gi de berørte innflytelsesrett, men da må man også forholde seg til spillereglene. Det betyr at fra det tidspunktet beslutningen er tatt, så skal man heller ikke velge andre virkemidler for å motkjempe det. Man skal ha en ryddig og redelig prosess, men alle kommer ikke til å bli hørt. Det å bli hørt og sett er noe helt annet enn å få viljen sin.

I følge Jacobsen (2012) kan motstand mot endring øke fra å være likegyldig, til å yte passiv eller aktiv motstand, og over til aggressiv motstand. Fra å ha en negativ holdning til endring, kan motstanden tenkes å intensiveres til kritiske ytringer, protester, boikotter, trusler om å forlate organisasjonen, til undergraving og skjult sabotasje. En informant beskriver det slik:

Det er en utfordring når noen velger å ta i bruk andre virkemidler for å oppnå sine mål. Eksempler på dette kan være lekkasjer av dokumenter hvor man har enkeltansatte som føler seg bedre tjent med å ta opp kampen mot sin egen ledelse.

Flere av informantene trekker frem kommunikasjonsutfordringer knyttet til lekkasjer av dokumenter. På bakgrunn av sikkerhetsloven er det begrenset hvor stor grad av åpenhet man kan ha rundt deler av utredningsgrunnlaget. Et helhetlig fagmilitært råd består av en rekke ulike innspill og delutredninger. Utfordringen oppstår når noen velger å argumentere og debattere ut i fra delutredninger, så mister man helhetsperspektivet fullstendig. Dette forstås i sammenheng med at disse videre blir veid opp mot en rekke andre faktorer og hensyn som ikke kommer frem i én enkelt delutredning. En av informantene beskriver det slik:

Det var noen lekkasjer underveis i prosessen hvor enkeltpersoner begynte å vise til delutredninger. Da måtte man bare være veldig tydelig på at dette er en delutredning hvor det er ingen konklusjon, den er ikke behandlet i helheten og den blir misvisende hvis den blir stående alene. Det var veldig viktig å få frem denne helhetstenkingen.

Funnene i denne studien viser hvordan kommunikasjon kan tas i bruk som et strategisk verktøy for å løfte frem helheten, både internt og eksternt, for å skape forståelse og tillit til prosessene som ligger til grunn for beslutningene. Dette forstås som avgjørende når endringsinitiativ av høy allmenn interesse blir en del av det offentlige ordskiftet. Måten det kommuniseres på kan da ha en signifikant betydning for hvorvidt man lykkes med endringsprosessen (Goodman og Truss 2004). Fra et kommunikasjonsperspektiv belyser en av informantene følgende utfordring:

I Forsvaret har vi en kultur hvor det er rom for at tillitsvalgte tar en del av den offentlige debatten. Sett utenifra kan det være veldig forvirrende, for da står det en mann eller kvinne i uniform og taler sin egen ledelse i mot. På den ene siden har du forsvarssjefen som med sin stab har vurdert helheten for forsvarsevnen i Norge, og helheten i forsvarsøkonomien. På den andre siden har du tillitsvalgte som sloss for arbeidsplassen sin, forståelig nok, men eksternt kan de bli oppfattet som at de har like mye de skulle sagt, rent fagmilitært, som forsvarssjefen.

Jacobsen (2012) hevder det er en ledelsesoppgave å kommunisere hvordan endringen representerer en løsning på de utfordringer som organisasjonen står ovenfor. I den sammenheng poengterer en av informantene følgende:

Tidligere var forsvarssjefens fagmilitære råd ansett som det høyeste kvalitetsstempleet på en militær anbefaling. Det er så høyt man kommer militærmessig sett, og man får muligheten til å se på helheten. Nå har vi på mange måter kommet dit at enhver ansatt sin oppfatning av situasjonen der han eller hun står er like viktig som forsvarssjefens anbefaling i det offentlige ordskiftet.

Fra et kommunikasjonsperspektiv indikerer funnene i denne studien at endringsprosesser i offentlig sektor på flere områder påvirkes av det offentlige ordskiftet. Dette forstås som en gjensidig påvirkning hvor interne og eksterne forhold blir en del av samfunnsdebatten. Med omkring 8000 medieoppslag i perioden 2015 til 2017 tyder funnene på at endringsprosesser i offentlig sektor ikke utelukkende handler om å påvirke de ansattes holdninger og atferd, men også om å overbevise eksterne interessenter som politikere, befolkningen og media om at endring er nødvendig. Kommunikasjon forstås da som et viktig strategisk verktøy for å bidra til å håndtere denne siden av offentlige endringsprosesser.

5.5 Håndtering av interessenter

Offentlige virksomheter har mange ulike interessenter som myndighetene, politikere, media og befolkningen. Meninger og holdninger til Forsvaret uttrykkes ofte gjennom media som en kanal for ulike aktører og interessenter. Endringsinitiativ som får riksdekkende mediedekning og politisk oppmerksomhet kan fra et kommunikasjonsperspektiv by på enkelte utfordringer. En av informantene trekker frem følgende forhold:

Du klarer ikke å overbevise kritiske medier som har approbert en politisk agenda i sin dekning, og som bruker journalistikken som et virkemiddel om at dette var et fornuftig vedtak. Det har blitt brukt mye ressurser på og prøve å møte påstander og håndtere henvendelser fra disse miljøene, og det er da ressurser som ikke har blitt brukt på å rette kommunikasjonen mot de som trenger det. Det er noe med det at man bruker 80% av kapasiteten på de 20% som man aldri klarer å overbevise.

Flere av informantene trekker frem uheldige konsekvenser av at kommunikasjonskapasiteten bindes opp i å håndtere gjentakende henvendelser. En annen informant beskriver det slik:

Når man beslutter en langtidsplan, er det flere områder der man gjerne skulle hatt enda bedre kommunikasjonsmessige hjelpemidler. Optimalt sett burde det vært løsninger med bakgrunnsopplysninger, beslutningspunkter og argumentasjon for å vise hvorfor det ble slik det ble på regjeringsnivå, militærstrategisk nivå og operasjonelt nivå. Slik kunne man brukt kommunikasjon for å bidra til økt forståelse for hele prosessen og rasjonale bak vedtaket som ble besluttet.

I følge Goodstein og Burke (1991) må mennesker ha noe stabilt å holde fast til for å håndtere komplekse og kaotiske endringer. En av informantene trekker frem hvordan eksterne forhold også kan virke hemmende mot det å skape stabilitet og forutsigbarhet for den enkelte ansatte:

Det er mye medieoppmerksomhet rundt nedleggelsen av Andøya flystasjon hvor det fremmes politiske signaliser i alle retninger. Dette bidrar til å minske opplevelsen av forutsigbarhet fordi det hele tiden blir gitt nytt håp, og håp er omstillingens største fiende. Det er fint med håp, men man får aldri startet den nytekningen man trenger rundt en fremtidig situasjon på Evenes.

Balogun og Hailey (2008) hevder kommunikasjon kan bidra til å redusere usikkerhet og bygge støtte rundt endringsprosesser. En av informantene peker i den sammenheng på:

Det var veldig bevisst å avvise ethvert håp og ethvert forsøk på omkamp, da dette er et politisk vedtak gjort av Stortinget. Nå er beslutningen fattet, og det må man fra et kommunikativt ståsted være helt tydelig på.

Effekten av endring bør monitoreres og evalueres jevnlig for å få en klar forståelse av hvordan sentrale aktører i og utenfor organisasjonen oppfatter, forstår og aksepterer endringen (Barret 2002). En av informantene beskriver hvordan det ble holdt øye med utviklingen underveis:

Det blir jevnlig gjennomført medieanalyser i Forsvaret totalt sett, og dypere analyser av utvalgte temaer. Dette ble også gjort under prosessen rundt det fagmilitære rådet, og den kommende langtidsplanen. På denne måten kunne man se hva som var det

dominerende tema i den offentlige debatten, og ut i fra det diskutere hvordan man skulle justere eksisterende kommunikasjonsplaner.

Armenakis og Harris (2009) argumenterer for at endringsledere i større grad må ta større ansvar for å kommunisere for å skape oppslutning og støtte rundt endringen. I forhold til håndtering av ekstern kommunikasjon forklarer en av informantene det slik:

Eksternt handler kommunikasjon i endringsprosesser ofte om hva som får lov til å dominere debatten, og på hvilket utgangspunkt man debatterer offentlig. Så fort det er snakk om basenedleggelse eller opprettelse så blir det snakk om kraftig lokalpolitikk, og det mobiliserer mange krefter. Da gjelder det å legge premissene for debatten tidlig.

Funnene i denne studien tyder på at mye av motstanden har sitt utsprang i faglig uenighet. Kommunikasjonens rolle i dette er å forsøke å løfte helheten, både internt og eksternt, for å skape forståelse og tillit til prosessen som ligger til grunn for beslutningene. Dette har skapt utfordringer rundt hvordan slike endringsprosesser foregår, da den største motstanden traff når prosessen var til politisk behandling, mens argumentasjonen foregikk på et fagmilitært nivå. Dette skaper uklare roller og skiller som kan være kommunikasjonsmessig utfordrende.

5.6 Offentlige endringsprosesser

I følge Goodman og Truss (2004) eksisterer det få studier som har forsket på hvordan man kan utvikle og implementere kommunikasjonsstrategier til støtte for større endringsinitiativ. Når det kommer til endringsprosesser i offentlig sektor trekker flere av informantene frem behovet for å tydeliggjøre skillet mellom fagmilitært og politisk hold. I denne sammenheng pekes det på hvordan rollene mellom forsvarssjefen og forsvarsministeren måtte tydeliggjøres for å sikre en god og ryddig demokratisk prosess. I dette ligger det avklaring og forståelse rundt at de er selvstendige eiere av hver sine respektive prosesser. Fra et kommunikasjonsperspektiv forklarer en informant det slik:

Det lå i strategien en rollefordeling mellom forsvarssjefen og forsvarsministeren hvor forsvarssjefen dominerte den offentlige debatten frem til rådet var levert og i tiden rett etterpå. Ettersom forsvarssjefen ikke er en politiker skulle han ikke blande seg nevneverdig inn når rådet var avgitt til politisk behandling. Han har gitt sitt fagmilitære råd, og har på mange måter utelukkende et fagmilitært fokus. Han tar ikke distriktspolitiske

hensyn, ser ikke utover forsvarssektoren for å se på avveininger mot andre samfunnsressurser og så videre. Det skal politikerne gjøre. Etter hvert ble da kommunikasjonen fra forsvarssjefen tonet ned eksternt, og forsvarsministeren og politisk side tok over.

Offentlige endringsprosesser som denne starter da som en militær planprosess før den går over i en beslutningsfase med en departemental og politisk behandling av det fagmilitære rådet. Flere informanter peker på ulike utfordringer sett fra et kommunikasjonsperspektiv:

Når utredningen og fremleggelsen av det fagmilitære rådet fant sted så var ikke fokuset på Andøya så voldsomt. Det var ingen som var interessert i en stor debatt, meninger eller noen forklaringer rundt dette tidlig i 2015. Da var det så langt unna en politisk beslutning at kun de færreste så på det som en relevant diskusjon. Det betyr at det militære handlingsrommet stort sett var utløpt da diskusjonene senere begynte å ta seg opp. Da var det blitt en politisk diskusjon som i større grad lå i departementet og på et politisk nivå, og ikke nødvendigvis blant fagmilitære.

Ledere i offentlig sektor er ansatt i organisasjoner som er politisk styrte, noe som i følge Byrkjeflot (2008) innebærer at de må forholde seg til politiske beslutninger som ofte er komplekse, flertydige og med skiftende mål. Flere av informantene trekker det frem som en kommunikasjonsmessig utfordring hvordan det var den politiske ledelsen som gjennom langtidsplanen forseglet skjebnen til Andøya, mens diskusjonene som ble løftet frem i den offentlige debatten i etterkant ofte var på et fagmilitært nivå. En informant forklarer det slik:

På det tidspunktet den største motstanden traff så var dette blitt en departemental prosess som eide tallene og gjorde vurderingene, så det gjorde det jo krevende for forsvarssjefen å gå ut å forsvare hvorfor én meter rullebane på Andøya skulle være så mye dyrere å utvikle enn på Evenes.

Karp (2014) hevder kompleksiteten i organisatorisk endring kan gjøre det vanskelig å styre endringen. I følge Busch (2007) kan endringskrefter i omgivelsene påvirke interne prosesser, og mener derfor det bør derfor arbeides aktivt med både tilpasning og utvikling av relasjoner til ulike interessenter. En av informantene forklarer det slik:

Det som var litt spesielt rundt dette fagmilitære rådet var at forsvarssjefen fikk i oppdrag å utrede helt på egenhånd, og legge frem et uavhengig råd når han hadde en klar anbefaling. I andre prosesser fungerer forsvarssjefen mer som en rådgiver for regjeringen hvor man diskuterer mye mer fram og tilbake på hva som ser ut til å være politisk mulig, og justerer kursen underveis. Da har man en løpende dialog, og den påvirkes også av hvorvidt man politisk sett føler dette er en fornuftig vei å gå.

I følge Miller (2001) er sterk ledelse sentralt for å lykkes med planlagt endring. En informant reflekterer i den sammenheng rundt følgende paradoks:

Sett ut fra et kommunikasjonsperspektiv, er det slik at politikerne som skal beslutte utfallet av det fagmilitære rådet gjerne ikke ønsker å engasjere seg mens diskusjonen om rådet pågår, ettersom det er et fagmilitært anliggende frem til det kommer opp til politisk behandling. Det betyr at forsvarssjefen på mange måter står helt alene med alle motkreftene på politisk side som *ikke* sitter i regjering, og som kan ønske å bruke situasjonen politisk. Så da får du egentlig en politisk debatt hvor de som kunne tenke seg å støtte forsvarssjefen ikke nødvendigvis deltar.

Fokus på å forebygge og begrense misforståelser og rykter trekkes frem av flere informanter som sentralt i offentlige endringsprosesser. Her spiller mediedekningen og det offentlige ordskiftet inn, og på hvilken måte kommunikasjon kan utgjøre en forskjell for å håndtere dette. Higgs og Rowland (2005) hevder det er en økende grad av empirisk forskning som understøtter at lederrollen i endringsprosesser har en signifikant betydning for hvorvidt man lykkes. Ikke alt kan løses med kommunikasjon. En av informantene understreker følgende:

Du kan ikke kommunisere deg bort fra at enkeltmennesker blir fysisk påvirket av en beslutning. Når arbeidsplassen din legges ned, så legges den ned. Noe av det mest krevende med endringsledelse er det å faktisk stå i endringen du har tenkt å gjennomføre. Når det blåser fra alle kanter og alle er i mot, da må den som er ansvarlig *stå i det* og forklare at det er altså ikke et alternativ å fortsette samme kursen som i dag. Konsekvensen kan bli at du på sikt mister jobben din fordi du blir så upopulær som politiker, eller at ryktet ditt som sjef blir så slitt ut at det blir vanskelig å fortsette.

5.7 Hovedfunn og teoretisk bidrag

Denne undersøkelsen har bidratt med empirisk innsikt rundt hvordan kommunikasjon kan brukes som strategisk verktøy til støtte for større endringer i offentlig sektor. Videre følger en kategorisert og systematisert sammenfatning av de viktigste funnene i denne studien.

Tabell 1: Oppsummering av hovedfunn

KATEGORI	FUNN	TOLKNING
Kommunikasjon	Kommunikasjon kan ikke være reaktiv fra dag til dag, den må henge sammen med beslutningene som tas i forkant.	Kommunikasjonen må integreres som en del av de strategiske prosessene for å kunne utgjøre et strategisk verktøy.
Forankring	Kommunikasjon var nødvendig for å skape en omforent situasjonsforståelse som kunne berede behovet for endring.	Ekstern forankring er av betydning for offentlige endringsinitiativ som besluttes gjennom politisk behandling.
	Kommunikasjon ble brukt for å legge premissene for den offentlige debatten rundt utviklingen av Norges forsvars- og sikkerhetspolitikk i årene fremover.	Kommunikasjon var en integrert del av de strategiske prosessene, og ble brukt for å legitimere endringsinitiativet før det ble fremsendt til politisk behandling.
	Kommunikasjon spilte en betydelig rolle i å skape erkjennelse og aksept for at det var nødvendig med endring.	Bruk av strategisk kommunikasjon la grunnlaget for å få gjennomslag for det fagmilitære rådet og langtidsplanen.
Ansatte	Utfordrende å forberede de ansatte på en endring uten å ha beslutningsmyndighet rundt det endelige utfallet.	Risikerer å skape mye usikkerhet og uro samtidig som det ikke er sikkert at endringsinitiativet blir politisk vedtatt.
	Mangel på reelle virkemidler før den formelle omstillingsprosessen starter skaper svært mye usikkerhet over tid.	Høy grad av usikkerhet over tid kan ha bidratt til å bygge et mistillitsforhold til prosessen og mobilisering av motstand.
Eksterne interessenter	Meninger og holdninger til Forsvaret uttrykkes ofte gjennom media som en kanal for ulike aktører og interessenter.	Det offentlige ordskiftet og samfunnsdebatten kan engasjere endringskrefter som kan påvirke endringsprosessen.
	Endringsinitiativ av allmenn interesse kan skape betydelig mediedekning og bli en del av det offentlige ordskiftet.	Kommunikasjon forstås som et viktig verktøy for å bidra til å håndtere denne siden av offentlige endringsprosesser.

Offentlige endrings- prosesser	Endringsprosessen startet ikke med det offisielle Stortingsvedtaket, men med ryktet som begynte flere år i forveien.	Endringsprosesser i offentlig sektor opererer ikke under stabile betingelser, noe som kompliserer endringsledelse.
	Nedleggelsen av Andøya flystasjon var en politisk beslutning, men motstanden i etterkant var på et fagmilitært nivå.	Fasene i offentlige endringsprosesser mellom fagmilitært og politisk nivå gjør det vanskeligere å håndtere motkrefter.

I det følgende er de teoretiske bidragene knyttet til hovedfunnene i denne studien forsøkt belyst. Flere av funnene kan være aktuelle for andre offentlige organisasjoner. Studien har bidratt til å belyse hvordan kommunikasjon kan brukes som strategisk verktøy til støtte for endringsprosesser i det offentlige.

Etter 25 års studier av endringsledelse i offentlig sektor i Norge konkluderer Fimreite (2013) med at forankring er det viktigste for å lykkes med endring. Funnene i denne studien bidrar i den sammenheng med å utdype betydningen av *ekstern* forankring for endringsinitiativ som besluttes gjennom politisk behandling. Dette forstås i sammenheng med at endringsprosesser i offentlig sektor i større grad er avhengig av tillit og legitimitet i befolkningen for å få støtte.

Funnene i denne studien tyder på at endringsprosesser i offentlig sektor ikke starter med det offisielle Stortingsvedtaket, men med endringsinitiativet som blir fremmet flere år i forveien. Dette kan skape utfordringer for endringsledere i det offentlige ettersom man ikke har noen virkemidler for å skape forutsigbarhet før endringen er politisk besluttet. En slik tilnærming til endringsprosesser sammenfaller ikke med de klassiske fasemodellene som er gjennomgått i denne studien. Funnene tyder på at endringer i offentlig sektor innebærer altfor høy grad av usikkerhet til å kunne systematiseres og planlegges gjennom forutsigbare faser. Disse rammebetingelsene kan bidra til å komplisere utøvelsen av endringsledelse i offentlig sektor (Karp og Helgø 2008). Funnene i denne studien tyder på at graden av usikkerhet over tid kan bidra til å mobilisere motkrefter. Fokus på å forebygge og begrense misforståelser eller feilaktige rykter er eksempler på hvordan kommunikasjon kan tas i bruk som et strategisk verktøy for å bidra til å håndtere uforutsigbare sider av offentlige endringsprosesser.

5.8 Praktiske implikasjoner

I følge Hughes (2007) er det et gap mellom praktisk og akademisk endringsledelse. I det følgende er praktiske implikasjoner i lys av hovedfunnene fra denne studien forsøkt belyst.

Som endringsleder i offentlig sektor peker funnene mot at det er store utfordringer knyttet til det å skulle forberede de ansatte på en endring uten å ha beslutningsmyndighet rundt det endelige utfallet. Dette forstås i sammenheng med at man risikerer å skape mye usikkerhet og uro, samtidig som det ikke er sikkert at endringsinitiativet blir politisk vedtatt. Mye av endringslitteraturen som er belyst i denne studien fokuserer på å kommunisere tydelig for å kunne skape forutsigbarhet for de ansatte under en endringsprosess. Ansatte vil oftere yte motstand når de mangler informasjon eller er usikre på hvilke konsekvenser en endring kan få (Christensen 2014). Funnene i denne studien tyder på at det er vanskelig å tilby konkret informasjon før det er fattet en politisk beslutning. Det å ha et bevisst forhold til graden av usikkerhet slike endringsprosesser medfører kan være aktuelt for offentlige organisasjoner som står ovenfor en politisk vedtatt omstilling.

Det er bred enighet i endringslitteraturen om at ledelse utgjør en nøkkelrolle i endringsprosesser (Armenakis og Harris 2009; Barker 2001; Burnes 2011; Miller 2001; Yukl 2010). Offentlige endringsprosesser som denne starter da som en militær planprosess før den går over i en beslutningsfase med en departemental og politisk behandling av det fagmilitære rådet. Funnene i denne studien peker på en kommunikasjonsmessig utfordring hvordan det var den politiske ledelsen som gjennom langtidsplanen forseglet skjebnen til Andøya, mens diskusjonene som ble løftet frem i etterkant ofte var på et fagmilitært nivå. Funnene i denne studien tyder på at de ulike fasene i den demokratiske beslutningsprosessen bidrar til å gjøre det vanskeligere å håndtere motstand. Dette forstås i sammenheng med at ansvaret flyttes mellom ulike aktører, men ikke nødvendigvis i tråd med reaksjonene på endringsinitiativet. Utfordringer knyttet til tosidige avhengighetsforholdet mellom etat og departement kan være aktuelt for de fleste offentlige organisasjoner som er en del av politiske beslutningsprosesser.

5.9 Innspill til videre forskning

Gjennom forskningsprosessen ble det avdekket flere forhold som kan være aktuelt for videre forskning. Denne studien har vært avgrenset til et kommunikasjonsperspektiv, men gjennom intervjuene ble det avdekket flere interessante forhold i lys av et forvaltningsperspektiv. Det kom frem blant flere av informantene at forvaltningssystemet i offentlig sektor opplevdes som lite hensiktsmessig for å håndtere kompleksiteten knyttet til offentlige endringsprosesser. Dette forstås i sammenheng med at endringsprosesser kan starte lenge før det foreligger et offisielt Stortingsvedtak, uten at det nødvendigvis finnes noen forvaltningsmessige virke-

midler før den formelle omstillingsprosessen finner sted flere år senere. Det kan være faglig interessant å belyse kompleksiteten i offentlige endringsprosesser i lys av et HR-perspektiv.

Fra et større perspektiv kan det være interessant å se nærmere på endringsledelse i offentlig sektor, og hvordan man som endringsleder bør håndtere prosessen når man i realiteten ikke har beslutningsmyndighet rundt det endelige utfallet av endringsinitiativet. Funnene i denne studien indikerer at det kan ha hatt en betydelig konsekvens i forhold til å skape forutsigbarhet for de ansatte. Et interessant spørsmål er om denne usikkerheten bidrar til å mobilisere motkrefter mot endringen. Utover dette er det flere interessante forhold innenfor omdømme som kan være interessant å undersøke. Funnene i denne studien peker på at det var en strategisk beslutning å kommunisere på en måte som skapte nødvendig ekstern forankring, selv om det kunne gå på bekostning av omdømmet til organisasjonen. Det kan være interessant å undersøke hvordan en slik strategi kan påvirke intern stolthet, og hvilke utslag dette har på de ansatte i forhold til å ønske å fortsette i organisasjonen over tid.

Et annet forhold er hvordan en slik innretning på omstillingsprosesser påvirker de ansatte. Denne studien har vært avgrenset til et strategisk perspektiv, men i lys av denne casen er det av stor betydning hvordan de ansatte evner å håndtere slike endringsprosesser.

Andøya flystasjon er en operativ avdeling som enten er direkte involvert i, eller understøtter med flyvirksomhet. En dimensjon som ikke er blitt belyst i denne studien er hvordan en slik langvarig endringsprosess med høy grad av usikkerhet kan ha innvirkning på flysikkerheten. Dette forstås i sammenheng med hvordan de ansatte blir følelsesmessig utfordret ettersom man er usikker på hva som skjer med jobben, inntekten, huset og flere tilsvarende forhold. Folk opplever slike situasjoner ulikt, men man må i dette tilfellet sørge for at det ikke utgjør en uforholdsmessig risiko inn mot de operasjonene som utføres. Dette innebærer blant annet en vurdering av om noen skal få lov til å skru på flyene, operere flyene og lignende, da man kan risikere å reagere med ettervirkninger som kan påvirke flygningen.

5.10 Styrker og svakheter ved studien

Videre følger en refleksjon rundt styrker og svakheter ved denne studien, med særlig fokus på eget ståsted som forsker og på hvilken måte dette vil kunne ha betydning for resultatene. Dette forstås i sammenheng med at det er benyttet en kvalitativ tilnærming hvor forskeren i større grad bruker seg selv som verktøy i fortolkningsprosessen.

Å forske på egen organisasjon kan by på flere etiske utfordringer i forhold til å etterleve kravene til objektivitet som er en grunnleggende norm innen all forskning. For å begrense denne feilkilden har det vært et helt bevisst fokus på å opprettholde et distansert forhold til temaet som undersøkes. Hensikten med dette har vært å minimere risikoen for at jeg som både ansatt og forsker oppfatter og tolker funnene i lys av egne forutinntatte oppfatninger. Det har vært et bevisst fokus på å forsøke å forholde meg upartisk og la forskningsdataene danne grunnlaget for analyse og videre tolkning av resultatene (Johannessen mfl. 2010, 34). Intervjuene har blant annet blitt gjennomført med utgangspunkt i at forskeren ikke har noen forkunnskaper om prosessene eller organisasjonen som studeres.

Det har vært et bevisst forhold til at funnene skal være et resultat av forskning, og ikke av min subjektive holdning som forsker. I den anledning er det benyttet en teoristyrte tilnærming som har dannet utgangspunktet for de teoretiske antagelsene oppgaven bygger på. Dette har videre dannet grunnlaget for utarbeidelsen av intervjuguiden, og vært styrkende for analysene som ligger til grunn for resultatene. Gjennom å utvise en kritisk distanse til dataene og empirien er det forsøkt å redusere feilkilder knyttet til forskerens subjektive holdning og oppfatning i tolkningen og tilnærmingen til studien (Johannessen mfl. 2010, 34).

En annen mulig svakhet er at det kun er jeg som forsker som har kategorisert og fortolket forskningsdataene. Funnene i denne studien kunne hatt økt validitet dersom informantene hadde fått tilbakeført fortolkende funn for ytterligere verifisering. Denne problemstillingen er drøftet som en del av metodekapittelet. En alternativ fremgangsmåte kunne vært å la en annen forsker kategorisere og fortolke deler av datagrunnlaget for å se om vi kom frem til det samme (Johannessen mfl. 2010, 228). Dette ble ansett som mindre relevant ettersom fortolkningsprosessen i kvalitative studier vil være svært kontekstavhengige. Videre var det i tillegg begrenset med tid og ressurser til rådighet for gjennomføring av denne studien.

En mulig fordel med å være ansatt i organisasjonen det forskes på kan være at det i større grad foreligger et mer eller mindre intuitivt tillitsforhold til forskeren. Dette kan forsterkes i lys av at det foreligger en aksept og oppfordring internt i organisasjonen om å bidra inn mot denne studien. Dette antas å kunne være en styrke for oppgavens reliabilitet, da direkte og ærlige svar påvirker troverdigheten i hele forskningsprosessen (Johannessen mfl. 2010, 148).

En svakhet ved casestudier er at det kan være vanskelig å overføre funn man gjør i én bestemt organisasjon til å være representative for andre organisasjoner. Ved kvalitative undersøkelser er det mer snakk om overføring av kunnskap fremfor statistisk generalisering som ved kvantitativ metode (Johannessen mfl. 2010, 229). Det er likevel interessant å drøfte hvorvidt forskningsresultatene kan være relevante for andre organisasjoner. En undersøkelses overførbarhet dreier seg i følge Johannessen med kolleger (2010) om hvorvidt en lykkes i å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som kan være nyttige i andre sammenhenger. Aktualiteten av denne studien vurderes å være av verdi, da resultatene kan bidra til å belyse aspekter rundt bruk av kommunikasjon i endringsprosesser som kan være aktuelt for endringsledere generelt, og spesielt for offentlige etater som står ovenfor større omstillinger.

6 Konklusjon

Innledningsvis i denne oppgaven ble følgende problemstilling presentert: *Hvordan kan kommunikasjon brukes som strategisk verktøy til støtte for endringer i offentlig sektor?*

Funnene tyder på at kommunikasjon har spilt en betydelig rolle i innretningen av forsvars- og sikkerhetspolitikken i Norge de siste årene. For at kommunikasjon skal kunne utgjøre et strategisk verktøy må det være en integrert del av alle fasene i en endringsprosess. Studien har belyst hvordan strategisk kommunikasjon kan tas i bruk for å forankre endringsinitiativ, Funnene indikerer at *ekstern* forankring er av avgjørende betydning for endringsinitiativ som besluttet gjennom politisk behandling. Dette forstås i sammenheng med at endringsprosesser i offentlig sektor i større grad er avhengig av tillit og legitimitet i befolkningen for å få støtte. Endringsledelse i offentlig sektor handler ikke utelukkende om å overbevise de ansatte, men også ulike interessenter i omgivelsene om at det er nødvendig med endring.

Med rundt 8000 medieoppslag i perioden 2015 til 2017 indikerer funnene i denne studien at endringsprosesser i offentlig sektor kan skape betydelig oppmerksomhet og bli en del av det offentlige ordskiftet. Studien har belyst hvordan kommunikasjon kan tas i bruk som et viktig verktøy for å håndtere denne siden av offentlige endringsprosesser. Fokus på å forebygge og begrense misforståelser eller feilaktige rykter er eksempler på hvordan kommunikasjon kan brukes for å løfte enkeltsaker inn i et overordnet og helhetlig perspektiv i samfunnsdebatten.

I endringslitteraturen er det bred enighet rundt at kommunikasjon kan være avgjørende for om man lykkes eller mislykkes med en endring. Hvorvidt denne endringsprosessen lykkes er for tidlig å si, men funnene tyder på at kommunikasjon har utgjort et betydelig strategisk verktøy for å forankre endringsinitiativet, og for å håndtere den påfølgende interessen rundt endringsprosessen.

7 Litteraturliste

- Allen, James, Nerina L. Jimmieson, Prashant Bordia, Bernd E. Irmer. 2007. "Uncertainty during Organizational Change: Managing Perceptions through Communication" I *Journal of change management*, Volum 7, 187-210.
- Armenakis A. Achilles og Stanley G. Harris. 2002. "Crafting a change message to create transformational readiness." I *Journal of Organizational Change Management*, 169-183. Emerald Publishing: West Yorkshire.
- Armenakis, Achilles A. og Stanley G. Harris. 2009. "Reflections: our Journey in Organizational Change Research and Practice." I *Journal of Change Management*, 127-142. Abingdon: Routledge
- bærekraft Langtidsplan for forsvarssektoren.* og Oslo: Utenriks- og forsvarskomiteen
- Balogun, Julia og Veronica Hope Hailey. 2008. 3. utg. *Exploring Strategic Change*. Harlow: Pearson Education Limited
- Barker, Richard A. 2001. "The Nature of Leadership." I *Human Relations*, Volum 54, 469-494. Sage Publications.
- Barret, Deborah J. 2002. "Change communication: using strategic employee communication to facilitate major change". I *Corporate communications: an international journal*, Volum 7, 219-231.
- Beer Michael, og Nohira Nitin. 2000. "Cracking the Code of Change." I *Harvard Business Review*, Mai-Juni 2000, 88-96.
- Brønn, Peggy Simcic og Jan Ketil Arnulf. 2014. *Kommunikasjon for ledere og organisasjoner*. 1. utg. Bergen: Fagbokforlaget
- Bullock, R.J og Donde Batten. 1985. "It's Just a Phase We're Going Through: A Review and Synthesis of OD Phase Analysis." I *Group & Organization Studies*. Sage publishing
- Burnes, Bernard. 1996. "No such thing as ... a "one best way" to manage organizational changes." I *Management Decision*, 11-18. West Yorkshire: MCB University Press Ltd
- Burnes, Bernard. 2004. "Kurt Lewin and the Planned Approach to Change: A Re-appraisal". I *Journal of Management Studies*, 977-1002. New Jersey: Blackwell Publishing Ltd
- Burnes, Bernard. 2009. 5. utg. *Managing Change*. Harlow: Prentice Hall
- Burnes, Bernard. 2011. "Success and Failure In Organizational Change: An Exploration of the Role of Values." I *Journal of Change Management*, 133-162. Abingdon: Routledge

- Burnes, Bernard. 2011. "Why Does Change Fail, and What Can We Do About It?". I *Journal of Change Management*, 445-450. Abingdon: Routledge
- Busch, Tor, Eirik Johnsen, Stein Jonny Valstad og Jan Ole Vanebo. 2007. *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget
- By, Rune Todnem. 2005. "Organisational change management: A critical review". I *Journal of Change Management*, 369-380. Abingdon: Routledge
- Byrkjeflot, Haldor. 2008. "Ledelse I politisk styrke virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger". Rapport til Kommunenes Sentralforbund.
- Carnall, Colin. 2007. *Managing Change in Organizations*. 5. utg. Harlow: Prentice Hall
- Christensen, Marit. 2014. "Communication as a Strategic Tool in Change Processes". I *International journal of business communication*, Volum 5, 359-385
- Christensen, Tom og Per Læg Reid. 2007. "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform." i *Public Administration Review*, Volum 67, 1059-1066.
- Einarsen, Ståle og Anders Skogstad. 2011. 2. utg. *Det gode arbeidsmiljø. Krav og utfordringer*. Bergen: Fagbokforlaget
- Fernandez, Sergio og Hal G. Rainey. 2006. "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector" I *Public administration review*, Volum 66, 168-176.
- Fimreite, Anne Lise. 2013. "Endring og ledelse i offentlig sektor." I *Stat & Styring*, redigert av Jan Erik Grindheim, 5-6. Oslo: Universitetsforlaget.
- Forsvarets innbyggerundersøkelse. 2014. Oslo: IPSOS MMI
- Forsvarets innbyggerundersøkelse. 2015. Oslo: IPSOS MMI
- Forsvarets innbyggerundersøkelse. 2016. Oslo: TNS Kantar
- Forsvarets innbyggerundersøkelse. 2017. Oslo: TNS Kantar
- Forsvarssjefens fagmilitære råd. 2015. *Et forsvar i endring*. Oslo: Forsvaret
- Gill, Roger. 2010. "Change management or change leadership?". I *Journal of Change Management*, 307-318. Abingdon: Routledge
- Goodman, Joanna og Catherine Truss. 2004. "The medium and the message: communicating effectively during a major change initiative." I *Journal of Change Management*, 217-228. Abingdon: Routledge
- Goodstein, Leonard D. og Warner Burke. 1991. "Creating Successful Organisation Change." I *Organizational Dynamics*, 5-17. Elsevier: Amsterdam
- Graetz, Fiona og Aaron C.T. Smith. 2010. "Managing Organizational Change: A Philosophies of Change Approach." I *Journal of Change Management*, Volum 10, 135-154. Abingdon: Routledge

- Higgs, Malcolm og Deborah Rowland. 2005. "All changes great and small: Exploring approaches to change and its leadership." I *Journal of Change Management*, Volum 5, 121-151. Abingdon: Routledge
- Hughes, Mark. 2007. "The Tools and Techniques of Change Management" I *Journal of Change Management*, Volume 7, 37-49. Abingdon: Routledge
- Hughes, Mark. 2011. "Do 70 Per Cent of All Organizational Change Initiatives Really Fail?" I *Journal of Change Management*, Volume 11, 451-464. Abingdon: Routledge
- Innst. 62 S (2016-2017) *Innstilling fra utenriks og forsvarskomiteen om Kampkraft og bærekraft*. Oslo: Forsvarsdepartementet
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2012. *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget
- Jaros, Stephen. 2010. "Commitment to Organizational Change: A Critical Review." I *Journal of Change Management*, Volume 10, 79-108. Abingdon: Routledge
- Johannessen, Asbjørn, Line Kristoffersen og Per Arne Tufte. 2010. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 2. utg. Oslo: Abstrakt forlag
- Kanter, Rosabeth Moss, Barry A. Stein og Todd D. Jick. 1992. *The Challenge of organizational change: how companies experience it and leaders guide it*. New York: Free press
- Karp, Tom og Thomas Helgø. 2008. "From Change Management to Change Leadership: Embracing Chaotic Change in Public Service Organizations." I *Journal of Change Management*, 85-96. Abingdon: Routledge
- Karp, Tom. 2014. *Endring i organisasjoner. Ideologi, teori og praksis*. 1. utg. Oslo: Cappelen damm akademisk
- Keller, Scott og Carolyn Aiken. 2009. "The Inconvenient Truth About Change Management." *McKinsey&Company*.
- Klein, Stuart M. 1996. "A management communication strategy for change" I *Journal of Organizational Change Management*, Volum 9, 32-46
- Kotter, John P. 2008. *A sense of urgency*. Bosten Massachusetts: Harvard Business Review Press
- Kotter, John P. 2012. *Leading change*. Bosten Massachusetts: Harvard Business Review Press
- Kvale S og Brinkman S. 2012. *Det kvalitative forskningsintervjuet*. 2. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Lippitt, R., Watson, J. og Westley, B. 1958. *The Dynamics of Planned Change*. New York: Harcourt

- Luecke, Richard. 2003. "Managing Change and Transition." Bosten: Harvard Business School Press.
- Mento, Anthony, Raymond Jones og Walter Dirndorfer. 2010. "A change management process: Grounded in both theory and practice." I *Journal of Change Management*, 45-59. Abingdon: Routledge
- Miller, David. 2001. "Successful change leaders: What makes them? What do they do that is different?" I *Journal of Change Management*, 359-368. Abingdon: Routledge.
- Oakland, J. S og Stephen Tanner. 2007. "Successful Change Management" I *Total Quality management & Business Excellence*, Volum 18, 1-19.
- Oreg, Shaul. 2006. "Personality, context and resistance to organizational change.". I *European Journal of Work and Organizational Psykology*, 73-101.
- Paton, Robert A. Og James McCalman. 2008. 3. utg. *Change Management – A Guide to Effective Implementation*. Sage Publications Ltd.
- Price, A. D. F og K. Chahal. 2006. "A Strategic framework for change management." I *Construction Management and Economics*, Volum 204, 237-251.
- Prop. 151 S (2015-2016) *Kampkraft og bærekraft – Langtidsplanen for forsvarsektoren*. Oslo: Forsvarsdepartementet
- Senturia, Todd, Lori Flees og Manny Maceda. 2008. "Leading change management requires sticking to the PLOT." Bain and Company.
- Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research. Design And Methods*. Second Edition. Sage Publications.
- Yukl, Gary. 2010. *Leadership in Organizations*. Seventh Edition. New Jersey: Pearson Education.

8 Vedlegg

8.1 Informasjon til informanter

Bakgrunn

Denne undersøkelsen gjennomføres som en del av en avsluttende masteroppgave innen styring og ledelse. Tema for oppgaven er endringsledelse i offentlig sektor. Formålet med studien er å bidra med kunnskap rundt hvordan kommunikasjon kan brukes som strategisk verktøy for å planlegge og gjennomføre vellykkede endringer i offentlig sektor. For å belyse dette tar oppgaven utgangspunkt i en konkret endringsprosess i Forsvaret, herunder nedleggelsen av Andøya flystasjon.

Mål for intervjuet

Det jeg ønsker å oppnå gjennom intervjuet er å høre dine erfaringer rundt endringsprosessen som førte frem til beslutningen om nedleggelsen av Andøya flystasjon. Utgangspunktet for intervjuet er å belyse hvordan kommunikasjon kan brukes til å forankre endringsinitiativ, og for å håndtere interne og eksterne interessenter over lengre tid. Perioden som er av interesse strekker seg fra Forsvarssjefens fagmilitære råd ble overlevert i 2015, over til den påfølgende behandlingen av langtidsplanen som ble vedtatt i 2016, til gjennomføringen som er planlagt i perioden 2020 til 2024. Spørsmålene vil være rettet mot dine erfaringer med kommunikasjon som strategisk verktøy i endringsprosesser, med fokus på å identifisere forhold som kan være av særlig betydning for offentlig sektor.

Frivillig deltakelse og anonymitet

Din deltakelse er frivillig, og du kan når som helst trekke deg fra intervjuet. Det vil bli benyttet båndopptaker og notater under samtalen, men du står fritt til å trekke tilbake utsagn underveis eller i etterkant av intervjuet. All data behandles konfidensielt, og vil bli anonymisert slik at informasjonen ikke vil kunne tilbakeføres til deg. Som informant kan du få tilgang til studien og få tilsendt oppgaven etter den er levert innen juni 2018.

Bruk av resultater

Resultatene har til hensikt å bidra med innsikt og kunnskap rundt hvordan kommunikasjon kan tas i bruk for å støtte opp under endringsprosesser. Funnene skal brukes til å avdekke

forhold som kan være av betydning for å planlegge og gjennomføre vellykkede endringer. Informasjonen som oppgis vil bli brukt til å belyse, beskrive og eksemplifisere forhold som kan være av betydning for hvordan kommunikasjon kan brukes som strategisk verktøy til støtte for endringsprosesser i offentlig sektor.

8.2 Intervjuguide

Intervjuguide
Orientering (5 min) <ol style="list-style-type: none">1. Bakgrunn for intervjuet2. Hva intervjuet vil handle om3. Hvordan resultatene vil bli brukt4. Taushetsplikt og anonymisering av informanter5. Informere om retten til å avbryte intervjuet når som helst og korrigere svar underveis6. Forespørsel om bruk av båndopptaker for mest mulig korrekt gjengivelse av intervjuet7. Tilbud om å få tilsendt sluttresultatet8. Spørsmål eller om noe er uklart
Innledning (5 min) <ol style="list-style-type: none">1. Når ble du involvert i endringsarbeidet?2. Hvordan vil du beskrive din rolle i denne prosessen?3. Kan du fortelle hvordan dette arbeidet ble organisert?
Kommunikasjon (30 min) <ol style="list-style-type: none">1. Hvilken betydning oppfatter du kommunikasjon har i endringsprosesser?2. Kan du utdype noen forhold hvor du mener kommunikasjon er av særlig betydning?3. Hva konkret ble kommunikasjon brukt for å oppnå i denne prosessen?4. Ble det utarbeidet en kommunikasjonsstrategi? Hvordan var arbeidet organisert?5. Opplevde du at kommunikasjon var en integrert del av de strategiske prosessene?6. Hva er din forståelse av kommunikasjon som strategisk verktøy i endringsprosesser?7. Kan du gi noen eksempler på konkrete tiltak du opplevde var spesielt viktige?8. Hvilke forhold opplever du har vært utfordrende å løse med kommunikasjon?9. Hvilke erfaringer har du gjort rundt dette i etterkant?
Håndtering av interessenter (10 min) <ol style="list-style-type: none">1. Hvordan vil du beskrive arbeidet med å forankre endringen eksternt?2. Kan du utdype noen forhold hvor du mener forankring er av særlig betydning?3. Hvilken betydning opplever du kommunikasjon har i dette arbeidet?4. Kan du gi noen eksempler på forhold hvor dette har vært utfordrende?5. Hvilke erfaringer har du gjort rundt dette i etterkant?

Ivaretagelse av ansatte (10 min)

1. Hvordan vil du beskrive arbeidet med å forberede organisasjonen på endring?
2. Kan du forklare hvordan kommunikasjon ble brukt i dette arbeidet?
3. Kan du gi noen eksempler på konkrete tiltak du opplevde var spesielt viktige?
4. Hvilke forhold opplever du har vært utfordrende å løse med kommunikasjon?
5. Hvilke erfaringer har du gjort rundt dette i etterkant?

Utfordringer for offentlig sektor (20 min)

I det offentlige kan det ta lang tid fra et forslag om endring fremsettes til det iverksettes:

1. Har du noen tanker rundt hvordan det kan påvirke endringsprosesser i det offentlige?
2. Hvilken betydning opplever du at tidsdimensjonen hatt for denne prosessen?
3. Kan du gi noen eksempler på forhold hvor dette har vært utfordrende?
4. Hvilke erfaringer har du gjort rundt dette i etterkant?

Endringer av allmenn interesse preges ofte av åpenhet og innsyn fra offentligheten:

5. Hvordan opplever du den offentlige debatten og interessen rundt endringen?
6. I hvilken grad erfarer du at eksterne forhold kan påvirke interne prosesser?
7. Hvilken betydning opplever du kommunikasjon har i den sammenheng?
8. Hvilke erfaringer har du gjort rundt dette i etterkant?

Reaksjoner fra interne og eksterne interessenter kan utløses lenge før en endring er besluttet:

9. Hva er dine tanker rundt håndtering av reaksjoner før endringen er politisk besluttet?
10. Kan du forklare hvordan kommunikasjon ble brukt i dette arbeidet?
11. Hvilke forhold opplever du har vært utfordrende å løse med kommunikasjon?
12. Hvilke erfaringer har du gjort rundt dette i etterkant?

11. Avslutning (10 min)

1. Hva er din forståelse av kommunikasjon som strategisk verktøy i endringsprosesser?
2. Kan du oppsummere forhold hvor du mener kommunikasjon er av særlig betydning?
3. Har du noen avsluttende tanker rundt det å jobbe med større endringer i det offentlige?
4. Spør om det er noe informanten ønsker å tilføye
5. Spør om det er greit å ta kontakt om det oppstår behov for oppfølgingsspørsmål
6. Er det noen du mener jeg bør prate med for å belyse andre relevante forhold?
7. Takk for intervjuet