



OsloMet - storbyuniversitetet

Odd Arvid Tveit

Linjestyring eller samarbeid?

– en analyse av styringen i investeringsprosessen i forsvarssektoren

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo, 2020.

Sammendrag

Forsvarsdepartementet har flere ganger de siste 20 årene reformert investeringsprosessen i sektoren, men det har vært utfordrende å få til den ønskede effektivitet i investeringsprosessen. Den siste reformen i 2016 endret på nytt organisasjonen og ansvarsforholdene i sektoren. Ansvar for å gjennomføre anskaffelser ble skilt ut i en egen etat, Forsvarsmateriell, lenger bort fra brukeren av materiellet, Forsvaret.

Reformen i 2016 har trekk av det vi anser som New Public Management styringsprinsipper. Men en analyse av reformen viser også at den har klare trekk av de styringsformer som omtales som New Public Governance. Disse prinsippene vektlegger at aktørene er knyttet sammen i en gjensidig avhengighet. De må i større grad enn i tradisjonell styring samarbeide, dele ansvar, og akseptere at de er gjensidige avhengige av hverandre for å nå felles mål. Denne erkjennelsen gjør at vi kan anvende eksisterende erfaringer innen bruk av slike styringsformer også på investeringsprosessen i forsvarssektoren.

Eksisterende teori på området kan forklare en del av de utfordringer som kan følge av en slik kompleks og - i hvert fall for forsvarssektoren - relativt ukjent kombinasjon av styringsprinsipper. Beskrivelsene av reformen inneholder få indikasjoner på at slike utfordringer er vurdert. Endringene i styringsformen vil videre kunne gi behov for å revidere regelverk og instruksjoner, og ikke minst kan det kunne ha betydning for utførelsen av lederskap. Styringsformen vil blant annet stille endrede krav til lederes evne til å samarbeide på tvers mellom organisasjoner samtidig som de ivaretar de tradisjonelle lederoppgavene i linjeorganisasjonene. Dette vil kunne ha implikasjoner både på lederutvelgelse og lederopplæring. Styring gjennom samarbeid er også en ressurskrevende styringsform, noe som kan føre til et økt behov for ressurser i ledelse og koordinering, især når antall aktører i samarbeidet økes. Viktigheten av samarbeid og tillit får en ytterligere økt betydning i et komplekst styringssystem. Alle nivå i forsvarssektoren kan ytterligere forbedre effektiviteten av reformen gjennom å øke sin forståelse av den teori og de begreper som finnes omkring samarbeid i eksisterende forskning.

Innhold

Sammendrag.....	1
1 Bakgrunn og problemstilling.....	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Problemstilling.....	2
1.3 Eksisterende forskning på området.....	3
1.4 Avgrensning for å kunne fokusere på studiens hovedmål.....	4
1.5 Organiseringen av studien	5
2 Beskrivelse av reformen.....	7
2.1 Tidligere organisering fram til 2015.....	7
2.2 Reformen i 2016 hvor Forsvarsmateriell ble etablert.....	9
2.3 Samarbeidsformen i investeringsprosessen etter reformen i 2016.	11
3 Teoretisk grunnlag.....	14
3.1 Styringsparadigmer i offentlig forvaltning	14
3.1.1 Tradisjonell offentlig styring.....	15
3.1.2 New Public Management	16
3.1.3 New Public Governance.....	17
3.2 Forholdet mellom styringsparadigmene	19
3.3 McNamaras kategorisering av New Public Governance styring.....	22
3.4 Teori om ledelse og styring i New Public Governance	24
4 Metode og data	27
4.1 Forskningsdesign	27
4.2 Datakilder - Litteraturstudier	28
4.3 Hovedstegene i analysen	31
4.4 Studiens validitet og reliabilitet	31
5 Analyse av formen for samarbeid	34
5.1 Innledning.....	34

5.2	Analyse av formen for New Public Governance i investeringsprosessen	34
5.2.1	Design av organisasjoner	34
5.2.2	Graden av formalisme	35
5.2.3	Aktørenes autonomi	36
5.2.4	Hvilke nøkkelpersoner samhandler?	37
5.2.5	Informasjonsdeling	38
5.2.6	Beslutningstaking	38
5.2.7	Løsning av vanskelige problemer	39
5.2.8	Ressursfordeling	40
5.2.9	Integrasjon av systemer og prosesser	41
5.2.10	Tillit	42
5.2.11	Oppsummering	44
6	Ledelse i nettverk - analyse	46
7	Konklusjon og anbefaling	53
7.1	Svar på problemstillingen	53
7.2	Videre forskning	54
8	Litteraturliste	56

Figurliste

Figur 1 – organisering av Forsvaret i 2015	8
Figur 2 – organisering av Forsvarets logistikkorganisasjon 2014	9
Figur 3 – Organisasjonsstruktur i forsvarssektoren etter reformen i 2016	9
Figur 4 – organisering av Forsvarsmateriell 2016	10
Figur 5 – Roller i investeringsprosessen	11
Figur 6 – PRINSIX faser i et investeringsprosjekt i forsvarssektoren	12
Figur 7 - prinsipielle modeller for styring som viser en hierarkisk modell, en nettverksmodell og en kombinasjon av disse, hentet fra Rutledal m.fl, 2016, s 29.	18
Figur 8 – Kort oppsummering av teorier om styringsparadigmer	20
Figur 9 - McNamaras oversikt over tre former for samarbeid (McNamara 2012, 392).	24
Figur 10 – Ansell & Gash - roller i ledelse	26
Figur 11 – Tabell over innsamlet empiriske materiale	31
Figur 12 – oppsummering av investeringsprosessens score i forhold til McNamaras rammeverk	44

1 Bakgrunn og problemstilling

1.1 Bakgrunn

De samlede investeringene i forsvarssektoren beløper seg til flere milliarder per år. For eksempel tildelte saldert forsvarsbudsjett for 2019 om lag 16 milliarder kroner til materiellinvesteringer (Forsvarsdepartementet 2019, 164-165). Regjeringen har gjennom 20 år, og helt siden de store omstillingene av Forsvaret etter den kalde krigen, hatt som mål å øke andelen av investeringer i forsvarsbudsjettet. I samme periode har det foregått store reformer innen ledelse av investeringsprosessen. Kritiske rapporter også i relativt nyere tid tyder på at det har vært utfordrende å finne en god form på investeringsprosessen. Dette er tydelig belyst gjennom ulike studier (Presterud og Øhrn 2015; McKinsey & Company 2015). Utfordringene synes å spenne fra ressursmessige til organisatoriske utfordringer. Utfordringene førte til en beslutning om ytterligere en reform i investeringsprosessen i 2016.

Investeringsreformen i 2016 innebar en oppstyking av Forsvarets Logistikkorganisasjon, med etablering av *Forsvarsmateriell* som en ny materielletat under Forsvarsdepartementet. Reformen blir beskrevet grundigere i kapittel 2. Det kan synes som om reformene har ført til at de ulike aktørene som utfører investeringsprosessen har blitt organisert lenger borte fra hverandre. Reformen har derfor aktualisert nye styringsformer gjennom en ytterligere vektlegging av samarbeid på tvers mellom etater, på flere nivå i organisasjonene. Det er lett å tenke seg at slik økende organisatorisk avstand kan medføre behov for tydeligere koordinering. Behovet for koordinering er i seg selv ikke nytt. Det nye er den økte graden av fragmentering av det miljø av organisasjoner som denne koordineringen og styringen må foregå i. Disse styringsreformene synes å inneholde elementer som avviker noe fra den tradisjonelle hierarkiske og byråkratiske styringen i offentlig forvaltning. Ved å endre måten man styrer en virksomhet på kan man få «friksjon», eller misforståelser og motvilje, i møtet med tradisjonell kultur i virksomheten. For eksempel kan personer som er vant til å forholde seg til en klar linjestyring oppleve økte forventninger til samvirke på tvers mellom organisasjoner som en uklar og frustrerende måte å jobbe på. Endring av styringsprinsipper er komplekst og det vil ta tid å få slike prinsipper til å gjennomsyre en organisasjon, samtidig som det krever både informasjon og opplæring internt.

Det har blitt hevdet, og kritisert, at disse reformene bærer sterkt preg av New Public Management tenking (Diesen 2013), og at dette er «blåruss-styre» og et forsøk på å etablere

markedsmekanismer i et marked hvor det ikke er reell forretningsmessig frihet. New Public Management har hatt mange tilhengere, men også mange kritikere gjennom de siste tiårene. Det har vært hevdet at vi i de siste årene har sett en videre utvikling, eller motreaksjon, på New Public Management gjennom det som har vært benevnt samstyring, eller på engelsk New Public Governance (Røiseland og Vabo 2016b, 19).

For å bidra til å belyse dette området vil jeg derfor se nærmere på de organisasjonsendringene som har funnet sted i forsvarssektoren omkring materiellinvesteringer, en prosess som foreløpig har kulminert med opprettelsen av den nye etaten «Forsvarsmateriell» 1. Januar 2016 (Forsvarsdepartementet 2016c).

1.2 Problemstilling

I lys av eksisterende teori om organisering og styring vil jeg i denne studien se nærmere på hva reformen av investeringsprosessen bringer med seg av nye styringsformer. Det er også interessant å se nærmere på hvilke fordeler og ulemper man kan forvente å få ved den valgte organiseringen, og hvilke konsekvenser den valgte organiseringen vil ha for de som utøver ledelse og styring i investeringsprosessen. Den overordnede problemstillingen som ligger til grunn for studien er følgende:

Hva er konsekvensene av den nye organiseringen av materiellanskaffelse i forsvarssektoren for styring og ledelse av investeringsprosessen?

For å besvare problemstillingen vil jeg først etablere et teoretisk perspektiv for drøftingen. Jeg har allerede i innledningen indikert at den reformen vi ser har et element av nye styringsformer i seg. For å klarlegge hvorvidt reformene faktisk innebærer en ny form for styring eller ikke vil jeg i tillegg stille delspørsmålet:

Medfører reformen i investeringsprosessen en ny form for styring sammenlignet med den tradisjonelle styringsformen i offentlig sektor?

Jeg vil også forsøke å belyse hvilke konsekvenser dette i så fall medfører. Jeg vil da fokusere på det mulighetsrommet som åpnes, samt de utfordringer som realiseres, innen styrings- og ledelsesprosessene. Som en del av å svare på det overordnede spørsmålet vil jeg også forsøke å besvare delspørsmålet:

Hvilke konsekvenser kan en slik organisering ha for ledelse i investeringsprosessen?

Ved å besvare de to delspørsmålene vil jeg ha et grunnlag for å besvare studiens overordnede spørsmål.

1.3 Eksisterende forskning på området

Det finnes en god del forskning på investeringsprosessen i forsvarssektoren, i stor grad forskning utført av Forsvarssektorens egne forskningsmiljøer. Denne forskningen dekker spesielt tiden rett før reformen, men også noe av nyere dato. Blant annet gjennomførte Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) i 2015 en studie av insentiver i investeringsprosessen (Presterud og Øhrn 2015) hvor det ble gitt en rekke klare anbefalinger om tiltak for endring av investeringsprosessen. FFI fulgte i oktober 2019 opp den første studien med en dypere studie av insentivene for gjensidig samarbeid om kostnadsreduksjoner mellom etatene i Forsvarssektoren (Lien m.fl. 2019). Dette kan ses på som et dypere dykk i et av de sentrale funnene fra studien fire år tidligere.

Videre foretok McKinsey i 2015 på oppdrag fra Forsvarsdepartementet en overordnet gjennomgang av ikke-operativ virksomhet i forsvarssektoren med det formål å identifisere forbedrings- og effektiviseringstiltak (McKinsey & company 2015). Denne studien evaluerte også investeringsprosessen og kom med anbefalinger om tiltak. Denne forskningen fra Forsvarets Forskningsinstitutt og fra McKinsey stiller metodisk i min studie i grenseland mellom å være empirisk materiale og å være tidligere forskningsresultater. Jeg har valgt å fokusere på disse som empiriske materiale, og omtaler disse videre under kapittel 4.

I tillegg til disse omfattende evalueringene har det blitt utført en del annen forskning på investeringsprosessen. Mest relevant her er John Inge Stensrud arbeid om «Roller, samspill og måloppnåelse i Forsvarets materiellanskaffelsesprosjekter» (Stensrud 2016). Denne studien har fokus på evaluering av effekten av målsetting på ulike nivå i prosessen, og omhandler derfor bare indirekte spørsmålet om samarbeidsformer i prosessen.

Et annet eksempel på forskning som er relatert til området er Etholms «*En analyse av nedbemanning og strukturendringer i Forsvarssektoren 2000-2005*» (Etholm 2007). Denne gir et litt bredere bilde av organisasjonsendringene i Forsvaret i en litt tidligere periode, men omhandler naturlig nok ikke reformene i investeringsprosessen i 2016.

Reformen i investeringsprosessen er relativt ny, og det er behov for ytterligere kunnskap omkring denne.

1.4 Avgrensning for å kunne fokusere på studiens hovedmål

De samme mekanismene som har drevet frem en endret styringsmodell innad i forsvarssektoren har også ført til at det er et økt samarbeid på tvers mellom aktører i forsvarssektoren og aktører utenfor. Et godt eksempel på et slikt samarbeid er totalforsvaret. Totalforsvaret er samvirket mellom ulike militære og sivile, offentlige og private ressurser i Norge for å styrke landets evne til forsvar mot krig og krisesituasjoner. I dette samvirket kan samarbeidsformen beskrives som at: «Samvirke mellom relevante aktører ivaretas både ved direkte samarbeid, og gjennom en rekke organer for samarbeid innen Totalforsvaret» (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet 2018, 17) .

Et annet eksempel er samarbeid mellom forsvarssektoren og den norske forsvarsindustrien som også krever tett samarbeid (Forsvarsdepartementet 2015c, 8). Som de to eksemplene viser er bredden av ulike former for styringsmodeller omkring forsvarssektoren stor, og jeg vil i denne studien fokusere på den samhandling som foregår innad i forsvarssektoren for å kunne fordype meg grundigere i denne.

Jeg vil i denne studien heller ikke evaluere tidligere organisasjonsendringer i Forsvarets logistikkorganisasjon ut over å nevne disse som bakgrunn, dette igjen for å kunne fokusere mer på den siste reformen med etableringen av Forsvarsmateriell. Jeg vil heller ikke evaluere samtidige organisasjonsendringer i andre deler av forsvarssektoren ut over å nevne dem som referanse.

Flere andre land har gjennomført omfattende reformer av sine investeringsprosesser, men jeg vil i denne studien ha fokus på reformen innen den norske forsvarssektoren. Dette muliggjør en dypere analyse av denne.

Jeg vil videre ha fokus på den delen av reformen som omhandler styrings- og samarbeidsformene, fremfor å analysere andre aspekter av reformen.

Jeg vil fokusere på styring av investeringsprosessen, fremfor å evaluere den samlede styring av etatene. For eksempel vil etatsstyringen fra departementet inneholde en rekke andre aspekter enn bare investeringsstyringen.

Forsvarsmateriell har tre overordnede oppgaver; «...å anskaffe, forvalte og utfase materiell...» (Forsvarsmateriell 2019, 5). Disse ansvarsområdene kan ha ulike grensesnitt med de ulike aktørene i samarbeidet, og jeg vil i det videre avgrense meg til å evaluere anskaffelse av materiell, ofte benevnt investering. Dette betyr at sektorens investeringer i eiendom, bygg og anlegg ikke er del av denne studien.

Jeg vil fokusere på reformen på et overordnet organisatorisk nivå i investeringsprosessen, og ikke fokusere på for eksempel hvordan utøvelsen av prosjektledelsesfaget internt i de ulike prosjektene påvirker prosjektgjennomføringen.

Det er ikke en hensikt med denne studien å presentere en helhetlig anbefaling for hvordan organiseringen av materiellanskaffelse i forsvarssektoren bør organiseres. Men dersom studien skulle avdekke at reformen er gjennomført på en måte som strider mot erfaringer og anbefalinger i det teoretiske grunnlaget vil likevel dette være relevante funn som kan gi grunnlag for å problematisere reformen og peke på alternative organisasjons- eller ledelsesformer. Innsamlingen av materiale dekker perioden frem til og med oktober 2019. I desember 2019 gjennomføre Forsvarsdepartementet en revisjon av reformen i investeringsprosessen. Denne trådte i kraft fra 1. januar 2020. Denne justeringen av reformens innretning kom for sent til at jeg har kunne ta hensyn til den i denne studiens dataomfang, og denne justeringen av reformen inngår således ikke i studiens omfang.

1.5 Organiseringen av studien

Den videre behandlingen av problemstillingen er organisert på følgende måte: I kapittel to vil jeg beskrive reformen av investeringsprosessen, inkludert en kort beskrivelse av organiseringen slik den var før reformen, men med fokus på å beskrive hvordan prosessen er organisert nå. I kapittel tre vil jeg presentere det teoretiske grunnlaget for denne studien, herunder gi en oversikt over de mest anvendte kategorier av styringsparadigmer. Jeg vil også gi en oppsummering av det teoretiske grunnlaget som jeg senere vil benytte i analysen av problemstillingene. I kapittel fire vil jeg redegjøre for den metodemessige tilnærmingen i studien, samt å gi en oversikt over det innsamlede materialet som jeg senere vil analysere for å besvare problemstillingene. I kapittel fem følger analysen av det innsamlede materialet, med bakgrunn i det teoretiske grunnlaget. Dette for å se på formen for samarbeid i investeringsprosessen. I kapittel seks vil jeg analysere studiens funn og se på hvilken virkning dette kan ha på ledelse i investeringsprosessen. I kapittel sju vil jeg oppsummere studiens

hovedfunn og forsøke å besvare de forskningsspørsmål som jeg har gitt i innledningen. Jeg vil også forsøke å peke på ulike relevante forskningsområder videre.

2 Beskrivelse av reformen

2.1 Tidligere organisering fram til 2015

For å senere kunne gjennomføre en analyse av innholdet i reformen vil jeg her først gi en presentasjon av reformen, inkludert en kort historisk innledning til denne. Beskrivelsen av reformen vil gi grunnlag for å se om de organisatoriske endringene som jeg vil undersøke har ført til bruk av nye, eller endret bruk av de eksisterende, styringsformer i investeringsprosessen.

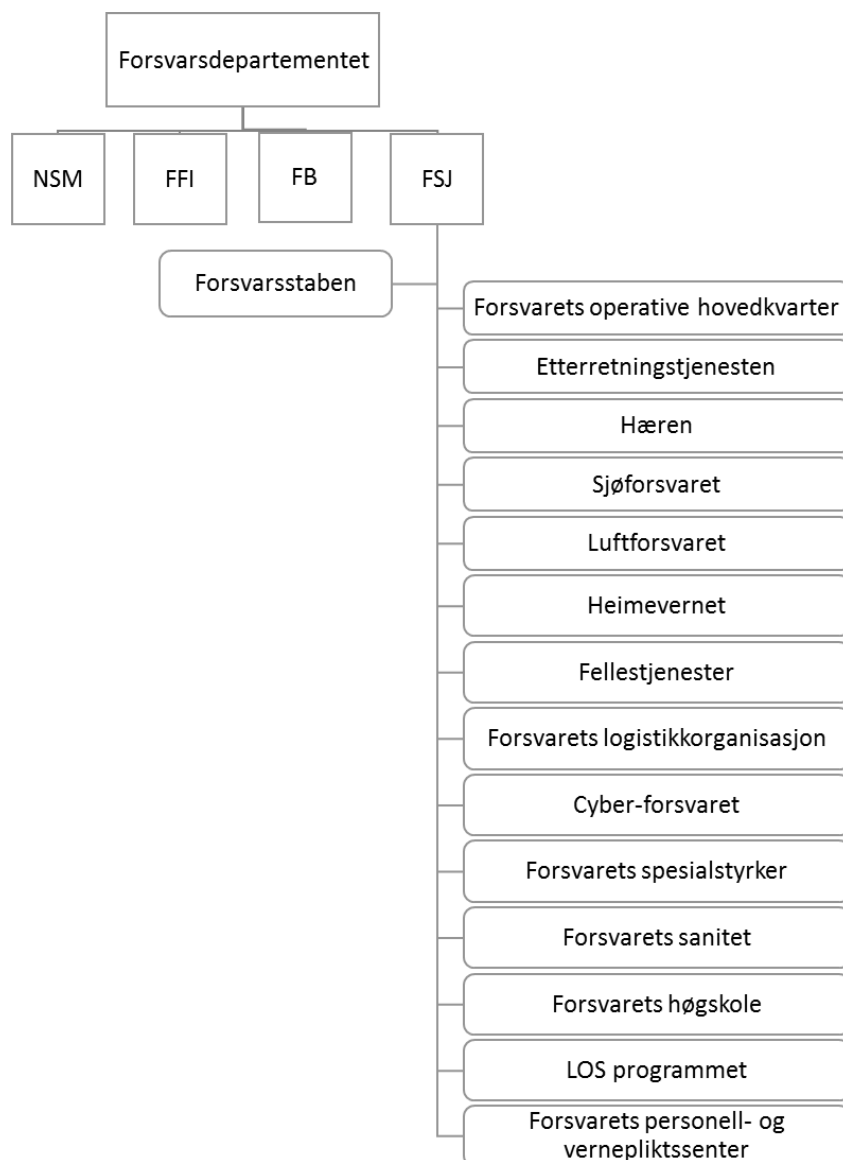
Før år 2000 var ansvaret for å anskaffe materiell organisatorisk plassert i hver av forsvarsgrenene Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret, i såkalte forsyningskommandoer. Disse organisasjonene var benevnt Hærens forsyningskommando (HFK), Sjøforsvarets forsyningskommando (SFK) og Luftforsvarets forsyningskommando (LFK).

Forsyningskommandoene var i prinsippet uavhengige av hverandre, skjønt det var samarbeid på enkelte typer materiell som var i felles bruk. Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) ble besluttet opprettet høsten 2000 som en del av Forsvaret, direkte underlagt Forsvarssjefen, som beskrevet i St.prp. nr. 55 (1999-2000) (Forsvarsdepartementet 2000).

Forsyningskommandoene samt en del andre enheter ble med dette samlet inn under én felles ledelse.

Reformene i logistikkorganisasjonene ble gjennomført samtidig med omfattende reform i resten av Forsvarets ledelse. Det øverste leddet i Forsvaret, Forsvarets overkommando, ble lagt ned og deler av dets funksjoner ble integrert med Forsvarsdepartementet i en såkalt Integrert strategisk ledelse (ISL) (Forsvarsdepartementet 2002).

Senere organisasjonsendringer mellom 2000 og 2016 har beholdt den samme plasseringen av Forsvarets logistikkorganisasjon i den overordnede strukturen. Plasseringen av Forsvarets logistikkorganisasjon i denne perioden illustreres av den organisasjonsmodellen som er gitt i Forsvarssjefens årsrapport for 2015 (Forsvaret 2016, 14):



Figur 1 – organisering av Forsvaret i 2015

Figuren nedenfor viser organisasjonen av Forsvarets Logistikkorganisasjon i tiden før oppsplittingen og etableringen av Forsvarsmateriell (Forsvaret 2015b, s. 129), da investeringsvirksomheten fortsatt var underlagt Forsvaret. Organiseringen internt i Forsvarets Logistikkorganisasjon besto av en sentral investeringsstab med hovedansvar for alle

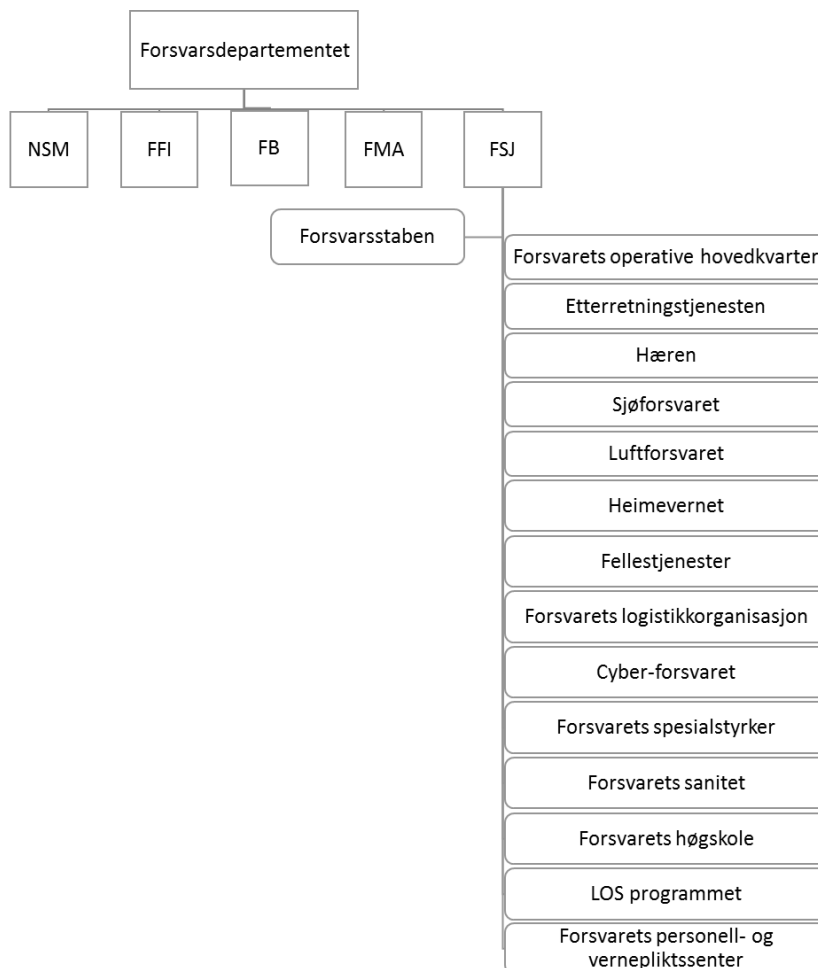
investeringer. En rekke underavdelinger, kalt kapasiteter, inneholdt fagekspertise som var nødvendig for å støtte hver av forsvarsgrenene med investeringer og drift av materiellet.



Figur 2 – organisering av Forsvarets logistikkorganisasjon 2014

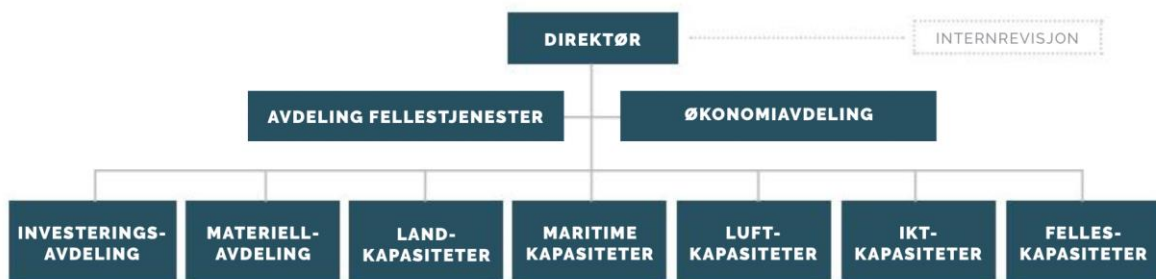
2.2 Reformen i 2016 hvor Forsvarsmateriell ble etablert

1. januar 2016 ble forsvarrets logistikk- og investeringsvirksomhet igjen sterkt omorganisert. Reformen bestod i at investeringsavdelingen og de grenvise kapasitetene ble skilt ut som en egen etat – Forsvarsmateriell – direkte under Forsvarsdepartementet (Forsvarsdepartementet 2015b). Etaten Forsvarsmateriell ble etablert gjennom en såkalt flat overføring av materiellforvaltning og investeringsavdelingen fra FLO over i den nye etaten, hvor hele



Figur 3 – Organisasjonsstruktur i forsvarssektoren etter reformen i 2016

avdelinger og virksomhetsområder ble overført. Dette ble ifølge en pressemelding på Forsvarsdepartementets nettsider «Forsvarsmateriell er etablert» (Forsvarsdepartementet 2016c) gjort for «...å oppnå en mer effektiv investeringsprosess med bedre kontinuitet og en kortere gjennomføringstid i prosjektene og kortere og mer effektive styringslinjer». Tilbake i Forsvarets logistikkorganisasjon gjenstod i hovedsak aktivitetene for innkjøp, lager og distribusjon av forbruksartikler, reservedeler og lignende støtte til daglig drift. Forsvarsmateriells interne organisering etter reformen bærer preg av arven fra Forsvarets logistikkorganisasjon, med kapasitetsinndelingene, men er mer spisset mot investeringsprosessen fremfor mot etterforsyning og vedlikehold. Den nye organisasjonen er beskrevet i figur 4 (Forsvarsmateriell 2017, 11).

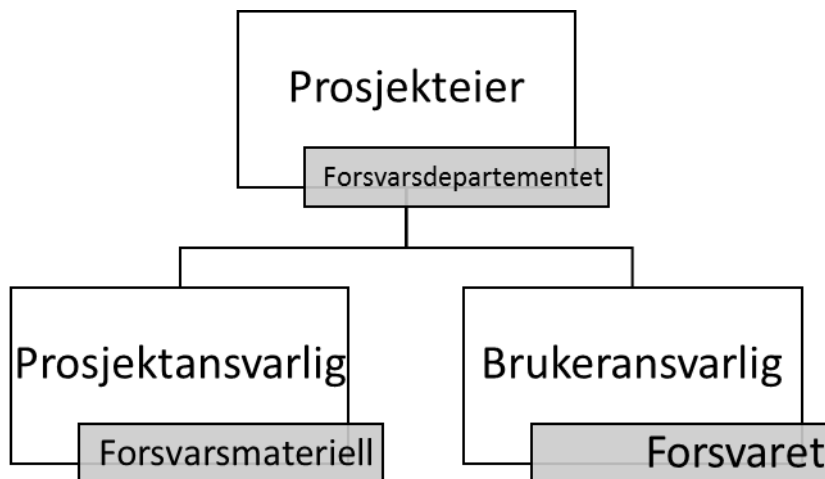


Figur 4 – organisering av Forsvarsmateriell 2016

Tidligere organisasjonsendringer har blitt omtalt i all hovedsak ut fra et ressursperspektiv, slik som behovet for å redusere det samlede volumet av tjenestene, redusere kostnadene for beredskap, redusere antall stillinger, og behovet for å ha sterkere miljø som har kompetanse på de ulike områdene. Det er derfor interessant å se at argumentasjonen for denne siste reformen var noe annerledes: «...oppnå en sterkere strategisk styring, gjennom blant annet kortere styrings- og ansvars-linjer. I tillegg er hensikten å oppnå kvalitetsforbedring og effektivisering av materiellinvesteringer og materiellforvaltning» (Forsvarsdepartementet 2016b, 87). Hvordan disse målene skal nås ved hjelp av den valgte organiseringen er uklart i Stortingsproposisjonen og i annen kommunikasjon fra Forsvarsdepartementet, noe som også vil bli interessant å se nærmere på i analysen av reformen.

2.3 Samarbeidsformen i investeringsprosessen etter reformen i 2016.

En viktig del av reformen er hvordan samarbeidsformen mellom den nye etaten Forsvarsmateriell og Forsvaret skal gjennomføres. Forsvarsdepartementet utga som ledd i reformen retningslinjer for hvordan hovedtrekkene i arbeidsprosessene skulle være, inkludert en beskrivelse av roller og ansvarfordeling - «*Retningslinjer for Fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren*» (Forsvarsdepartementet 2016a). Med «*fremskaffelse av militære kapasiteter*» menes her investeringsprosessen. Med investering menes utgifter til å anskaffe nytt materiell, gjennomføre større vedlikehold og oppgraderinger, samt strategisk forskning og utvikling. Jeg vil i denne sammenheng se bort fra investeringer i eiendom, bygg og anlegg. Investeringsprosessen skal foregå i henhold til forsvarssektorens prosjektstyringsmetodikk PRINSIX (Forsvarsdepartementet u.å.). Tre sentrale begreper i investeringsprosessen er Prosjekteier (PE), Prosjektansvarlig (PA) og Brukeransvarlig (BA). Dette vises i figur 5 (Forsvarsdepartementet 2016a, 5-6):



Figur 5 – Roller i investeringsprosessen

Prosjekteier eier prosjektets overordnede målsetting, finansiering, igangsetting og avslutning. Denne rollen utøves av Forsvarsdepartementet. Prosjektansvarlig er ansvarlig for effektiv gjennomføring av prosjektene. Denne rollen utøves av Forsvarsmateriell. Brukeransvarlig er ansvarlig for å stille brukerens krav til anskaffelsene, samt å forberede mottak av, motta og ta i bruk systemene. Denne rollen utøves av Forsvaret. Denne rollen inkluderer også å realisere de forventede gevinster og fordeler ved investeringene. Hver av de tre hovedrollene utøves av organisasjoner hvor gjøremål i investeringsprosessen er fordelt på ulike hierarkiske nivå.

Dette kompliserer i praksis samhandlingen mer enn den skjematiske fremstillingen vist over skulle tilsi.

Reformen i 2016 medførte bare en justering i forhold til hvordan disse rollene var også før reformen. Det nye er at rollene Prosjektansvarlig og Brukeransvarlig nå er flyttet lenger fra hverandre i organisasjonen, så langt at de er plassert ut i separate etater, mens de tidligere var plassert i samme etat (i Forsvaret). Dette innfører en formell og organisatorisk økt distanse mellom den som stiller kravene og skal motta materiellet, og den som skal anskaffe det. Denne utfordringen er av Forsvarsdepartementet forsøkt håndtert gjennom å grundig beskrive ansvaret for de ulike prosesser i et prosjekts faser mellom disse tre aktørene i interne retningslinjer kalt «Fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren» (Forsvarsdepartementet 2016a).

Retningslinjene pålegger integrering og samarbeid på tvers mellom disse aktørene. Denne integrasjonen i prosessen kalles i departementets retningslinjer for *samhandling*: «*Et av investeringskonseptets grunnprinsipper er gjennomgående og integrerte arbeidsprosesser*» (Forsvarsdepartementet 2016a, 8). Samhandlingen må opprettes fordi den «*...bidrar til effektiv planlegging og gjennomføring av materiellinvesteringene... reduserer usikkerhet, forsterker kontakten mellom strategisk og operativt nivå, og øker forståelsen for ulike roller*» (ibid). Forsvarsdepartementet etablerer deretter gjennom samme dokument et sett med faste fora for hvert prosjekt hvor denne samhandlingen kan finne sted.

PRINSIX prosjektmodellen etablerer en fast prosess for gjennomføring av alle prosjekter i forsvarssektoren, som gjengitt i følgende figur (Forsvarsdepartementet u.å.):



Figur 6 – PRINSIX faser i et investeringsprosjekt i forsvarssektoren

Forsvarsdepartementet går i retningslinjene enda lenger med å presisere hvem som er prosessleder for hver av fasene i PRINSIX prosjektløpet. Dette varierer fra fase til fase, og for eksempel er Brukeransvarlig prosessleder i idéfasen, mens Prosjektansvarlig er prosessleder i anskaffelsesfasen. Prosesslederen planlegger og gjennomfører arbeidet, og har ansvar for sluttproduktet av fasen. Den av Brukeransvarlig og Prosjektansvarlig som ikke er prosessleder for en fase har oppdrag om å støtte den andre. Vi ser her at det er etablert et kompleks, men likevel klart beskrevet overordnet rammeverk som regulerer samhandling og ansvar i investeringsprosessen.

Når Forsvaret har et behov for nytt materiell fremmer de forslag til Forsvarsdepartementet. Hvis departementet godtar forslaget sendes oppdrag til etaten Forsvarsmateriell om å gjennomføre et prosjekt for å anskaffe materiellet. Samtidig blir Forsvaret gitt i oppdrag å støtte Forsvarsmateriell med å utarbeide krav til materiellet, samt å bidra med kunnskap om hvordan materiellet skal brukes. Dette for å sikre at mest mulig riktig materiell anskaffes. De overordnede samarbeidsreglene er gitt i de nevnte retningslinjene fra departementet. På denne måten skyver departementet, som er Prosjekteier, en stor del av koordineringen til underliggende etater. Gjennomføringen og koordineringen skal da foregå som «...gjennomgående integrerte arbeidsprosesser.» (Forsvarsdepartementet 2016a, 8). Etter å ha beskrevet organiseringen av forsvarssektorens investeringsprosess før og etter de siste reformene vil jeg nå se på hvorvidt endringen i styringsformene innebærer noe nytt. For å kunne gjøre dette vil jeg først etablere et teoretisk grunnlag for analysen.

3 Teoretisk grunnlag

For å besvare mine forskningsspørsmål har jeg valgt ut teoretisk grunnlag som jeg vil holde mitt innsamlede materiale opp mot. Det teoretiske grunnlaget utgjør forbindelsen til tidligere vitenskapelig arbeid, og det vil også gi et strukturert rammeverk for analysen. Aller først vil jeg etablere et teoretisk begrepsapparat for diskusjonen omkring styringsformer. Dette gjøres gjennom en sammenfatning av noe av det mest sentrale av utenlandsk og norsk forskning på området (Hood 1991), (Osborne 2010), (Røiseland og Vabo 2016).

For å kunne besvare mitt spørsmål «*Medfører reformen i investeringsprosessen en ny form for styring sammenlignet med tradisjonelle styringsform i offentlig sektor?*» har jeg valgt å bruke Madelene McNamaras forskning for å danne et rammeverk for å analysere styringsformer (McNamara 2012). McNamaras forskning dekker i stor grad de samme spørsmål som jeg vil se på i min analyse av styringsformen og graden av samarbeid i en virksomhet. McNamaras studie gir gjennom sin strukturerte fremstillingsmåte også et velegnet pedagogisk rammeverk for min egen analyse av graden av samarbeid.

For å besvare mitt andre underspørsmål; «*Hvilke konsekvenser kan en slik organisering ha for styring- og ledelse i investeringsprosessen?*» har jeg valgt å analysere mitt materiale mot en studie av Chris Ansell og Alison Gash (Ansell og Gash 2013). Denne studien omhandler ledelse av samarbeid og fremstår derfor som relevant for å besvare mitt spørsmål.

3.1 Styringsparadigmer i offentlig forvaltning

Vi må for det første etablere et skille mellom styring og ledelse, der ledelse brukes om den personorienterte delen av lederskapsprosessen, og typisk er muntlig og ikke-formell, mens styring brukes om den delen av lederskapsprosessen som er mer formell, indirekte, skriftlig og systemorientert (Ladegård og Vabo 2010, 18).

For å ha et klarere grunnlag å for å forstå den etterfølgende teorien og analysen er det nødvendig å etablere et begrepsapparat. Jeg vil gjennom dette beskrive begrepene «*Tradisjonell offentlig styring*», «*New Public Management*» (også benevnt med det norske begrepet «*Ny offentlig styring*» og «*New Public Governance*» (også benevnt i norsk forskning med de norske begrepene «*Ny offentlig samstyring*», eller bare «*Samstyring*»). Dette begrepsapparatet gjenspeiler anerkjent internasjonal forskning på faser, eller paradigmer, innen forskning gjennom de siste 30 år, og er valgt for å illustrere hovedtrekkene i utvikling

av tenking innen offentlig styring (Osborne 2010). Dette bildet av ulike paradigmer er ikke nødvendigvis en lineær utvikling over tid, og utviklingen kan ha vært ulik i tid og ha hatt ulike faser i ulike land. Som grunnlag for denne analysen gir det likevel et godt bilde.

Jeg har valgt å gjennomgående anvende de engelske begrepene «*New Public Management*» og «*New Public Governance*» fremfor de korresponderende norske begrepene. Dette fordi de engelske begrepene, især *New Public Management*, i stor grad er innarbeidet i forskning og norsk dagligtale. For begrepet «*New Public Governance*» mener jeg også at det engelske begrepet har en litt åpnere betydning i forhold til det norske begrepet «samstyring», og at denne litt åpnere betydningen passer bedre på de forholdene jeg vil beskrive innenfor den militære investeringsprosessen.

Det har gjennom de siste tiårene vært en betydelig utvikling av styring i offentlig sektor i de vestlige landene (Hood 2015). Dette reflekterer et komplekst samspill mellom internasjonale trender, samfunnsutvikling, velstandsutvikling, politikk og innbyggernes forventninger. Jeg vil i det følgende beskrive tre faser, eller paradigmer, innen offentlig styring. Det er verdt å merke at dette er samlebegreper eller generaliserte begreper. Begrepene gjenspeiler forskning på området som i stor grad har foregått i etterkant av ulike styringsreformer. Disse begrepene, eller paradigmene, kan derfor ikke forstås som spesifikke, bevisste strategier som har blitt iverksatt fra politisk hold for å forbedre styringen. Dette tydeliggjøres av Hermansenutvalget som på slutten av 1980-tallet evaluerte mulige tilknytningsformer for offentlige organisasjoner i Norge; «*Det foreligger ikke noen enkel oppskrift på hvordan staten skal kanalisere sine engasjement ovenfor samfunnet og organisere sin virksomhet på en bedre måte*» (NOU 1989:5 1989).

3.1.1 Tradisjonell offentlig styring

Tradisjonelt har offentlig styring vært forbundet med hierarkisk oppbygde organisasjoner. I Norge ble offentlig administrasjon spesielt sterkt utbygget i tiden etter 2. Verdenskrig. En omfattende velferdsstat ble utbygget ved hjelp av de forbedrede statsfinansene i denne perioden. I denne styringsmodellen ble staten sett på som en enhetlig aktør, og både politisk, strategisk og utøvende nivå var plassert i dette statlige hierarkiet. Troen på det offentliges myndighet til å løse samfunnsproblemer var sterk, og grensene mellom det offentlige og det private var tydelige (Røiseland og Vabo 2016, 19). Den tradisjonelle styringsformen var også kjennetegnet av styring basert på lover og regler, byråkratisk styringsform, skille mellom

politikkutforming og utøvelse av politikk, men begge innenfor offentlig forvaltning, inkrementell budsjettering fra år til år og fokus på den profesjonelle offentlige administrasjon (Osborne 2010). Offentlig administrasjon skulle skilles fra politikken (Wilson 1887, 209). Disse styringsprinsippene hadde i seg elementer fra amerikansk etablering av et objektivt og effektivt offentlig byråkrati tidlig på 1900 tallet, og hadde også i seg elementer fra blant annet Max Webers arbeider om det ideelle byråkratiet.

3.1.2 New Public Management

Denne tradisjonelle styringsfilosofien ble opp gjennom 1970, -80 og -90 tallet utfordret i alle de vestlige land, også i Norge. Store statlige organisasjoner hadde vokst fram og begynte å bli kostbare, samtidig som styringsutfordringer ble tydeligere på grunn av kompleksiteten. Fra omlag 1980 så den vestlige verden en politisk høyrebølge vokse fram, og tidsepoken var også preget av trender som internasjonalisering, offentlige innsparinger, effektivisering, automatisering og konkurranseutsetting (Hood 1991, 3). Man så ikke lenger på det offentlige som bedre egnet til å løse samfunnsproblemene, og i denne filosofien så man også på offentlig og privat styring som mer like hverandre (Røiseland og Vabo 2016, 20). Tanken om at prinsipper fra privat sektor kunne anvendes i det offentlige ble raskt den rådende styringsfilosofien, fremfor alt i de anglosaksiske land og i Skandinavia (Hood 1991, 3). Det ble i denne perioden langt mer vanlig å bruke nye virkemidler og organiseringer i offentlig styring (Hood 1991, 5). Det ble vanlig å ta i bruk virkemidler fra det private næringsliv slik som å organisatorisk skille virksomhet, resultatmåling, konkurranseutsetting, brukerorientering, sterkere kostnadsstyring og et sterkere fokus på lederskapsstiler fra næringslivet.

Disse trendene er ikke effekter av en enkeltstående teori, men kan sies å være en rekke sammenfallende trender. Troen på disse virkemidlene bygger på en antakelse om at en offentlig virksomhet som likner mer på markedet vil kunne bidra til bedre kvalitet og større effektivitet i den offentlige tjenesteytingen (Hansen 2018). Storbritannia var tidlig ute med å innføre de nye styringsprinsippene, noe som ble sterkt drevet frem av den høyreorienterte regjeringen under statsminister Thatcher. Men også i Norge har privat sektor vært en inspirasjonskilde for den offentlige tjenestevirksomheten fra 1980-tallet (Forvaltningslovutvalget 2019, 86).

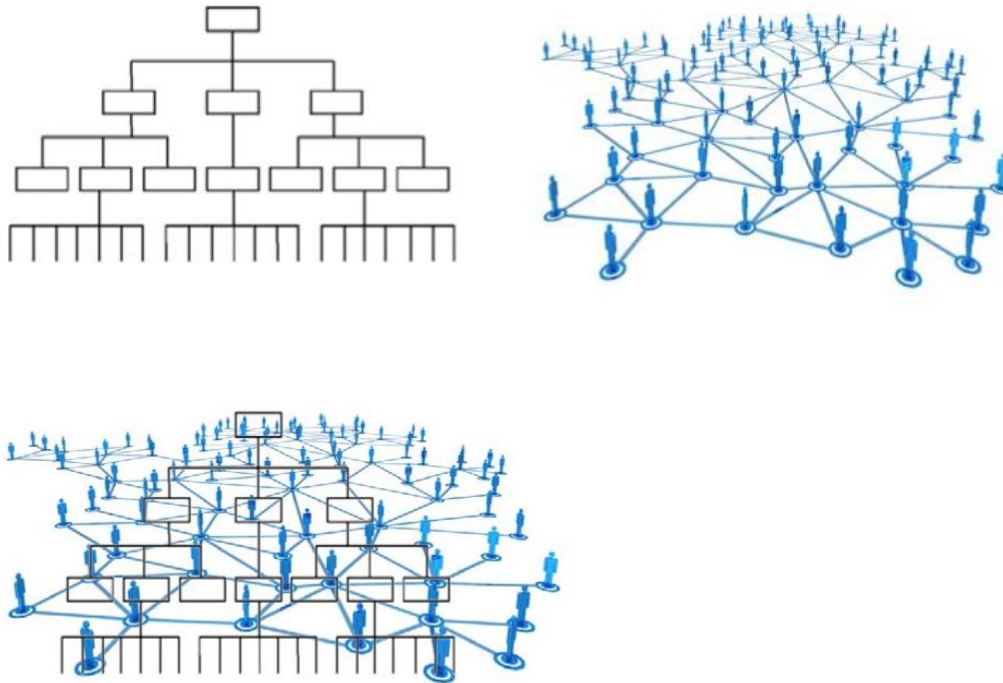
Det tidligere nevnte regjeringsoppnevnte utvalget ledet av Tormod Hermansen analyserte og anbefalte endringer i den norske statsforvaltningen. Selv om dette utvalget ikke brukte begrepet New Public Management, eller var entydig på å anbefale de metoder som her har blitt beskrevet, så representerte rapporten en tydelig dreining i denne retning i norsk forvaltning. Utvalget konkluderte blant annet med at «*Bedre styring i stort, og mindre styring i smått må være en generell regel...*», trakk fram «*Samarbeid med kommunale og private institusjoner*», og diskuterte «*Hvordan bør staten organisere den virksomheten som ligger i grenseområdet mellom tradisjonell offentlig forvaltning og tjenesteyting mm. Og virksomhet som drives eller kan drives i privat regi*» (NOU 1989:5 1989, 13-14). Dette grunnlaget som utvalget la fikk innvirkning på senere reformer i statsforvaltningen, og var i stor grad i tråd med slike virkemidler som senere ble kalt New Public Management.

3.1.3 *New Public Governance*

Etter hvert som reformer med trekk av New Public Management har bredt seg ut gjennom de fleste sektorer i samfunnet har det også dukket opp organisatoriske trekk som ikke samsvarer med de tidligere omtalte trekkene ved New Public Management. Det kan virke som om innføringen av New Public Management etterlater huller i, eller utfordringer i styringen. I tradisjonell offentlig styring ble kompleksitet i forvaltningsspørsmål løst gjennom koordinering internt i de offentlige forvaltningsorganene. Etter hvert som disse ble brutt opp og fragmentert ble de ulike aktørene som hadde behov for å koordinere policy og utøvelse organisert lenger borte fra hverandre. Det er lett å tenke seg at slik økende organisatorisk avstand medførte behov for tydeligere prosesser for koordinering mellom de ulike selvstendige organisasjonene. Behovet for koordinering er altså ikke nytt, det som er det nye er det fragmenterte miljø av organisasjoner, både offentlige og private, som denne koordineringen og styringen må foregå i. Det kan se ut som om New Public Management lignende forsøk på å forenkle styringen i komplekse sammenhenger blir en for stor forenkling. Kravene til kvalitet og omfang av offentlige tjenester har gått opp. Kompleksiteten er ofte så omfattende at det krever samarbeid mellom flere aktører innen ulike områder å levere tilfredsstillende tjenester. Kanskje New Public Management ikke klarer å fange den kompleksiteten som ligger i leveranse av offentlige tjenester i det 21. århundre? (Osborne 2010, 5).

Med den oppdeling av ansvarsområder som vi har sett de siste tiårene i offentlig forvaltning vil det oftere være tilfeller hvor aktører som ikke organisatorisk hører sammen likevel i

fellesskap må etablere en styring seg imellom for å levere tilfredsstillende tjenester. Dette kan litt forenklet illustreres gjennom en generisk modell for hierarkisk organisering sett i forhold til nettverksorganisering, eller en kombinasjon av disse.



Figur 7 - prinsipielle modeller for styring som viser en hierarkisk modell, en nettverksmodell og en kombinasjon av disse, hentet fra Rutledal m.fl, 2016, s 29.

Denne formen for felles styring og koordinering har blitt gjenstand for forskning allerede fra 1990 tallet, og er som New Public Management også vanskelig å beskrive som en enkelt teori. Sentrale trekk som går igjen i beskrivelsene av denne utviklingen i styringsformer er fokus på pluralistiske løsninger, gjensidig avhengighet mellom aktørene, samt at beslutninger fattes gjennom dialog og forhandlinger Det legges også større vekt på insentiver og myke verdier enn på regelstyring og fokus på evaluering av målbare parametere. Styringen foregår både horisontalt og vertikalt, i motsetning til New Public Managements fokus på vertikal målstyring og oppfølging. Målet er typisk å gi innbyggerne en sømløs fremfor en fragmentert opplevelse av tjenestemottaket (Holmen 2016), (Røiseland og Vabo 2016) og (Osborne 2010, 10). Disse styringsformene har blitt gitt ulike navn, slik som samstyring (Røiseland og Vabo 2016, 21), Collaboration (Huxham og Vangen 2005, 4) eller New Public Governance (Osborne 2010, 6). Røiseland og Vabos definisjon av samstyring, eller New Public Governance, er derimot treffende for den analysen jeg vil fremføre; «...den ikke-hierarkiske

prosessen hvorved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland og Vabo 2016, 21).

I dette utvalget av begreper som omhandler samvirkeprosessene som foregår innenfor paradigmet New Public Governance velger jeg å gå videre med å bruke begrepet «*samarbeid*». Begrepet brukes i hovedsak som et bredt favnende begrep som jeg vil definere som «*situasjoner der mennesker arbeider sammen på tvers av organisatoriske skillelinjer for å nå et felles mål*». Dette er en tolkning som presenteres av Huxham og Vangen (2005, 4). Forskningen på området er dog ikke samstemt i begrepsbruk på disse fenomenene, og det finnes ulike definisjoner og forståelser av samarbeid. Det som framstår som felles er at samarbeidet involverer ulike typer aktører som har en viss autonomi i forhold til hverandre, og som gjør ting sammen for å oppnå noe i fellesskap.

I engelskspråklig forskning ser vi at begrepet «*Collaboration*» i mange tilfeller brukes om slikt samarbeid. Dette begrepet kan på engelsk defineres som «*the situation of two or more people working together to create or achieve the same thing*» (Cambridge Dictionary u.å.). Jeg anser at det engelske ordet «*Collaboration*» er relativt lite brukt i nordmenns engelske vokabular. Begrepet dekker også et relativt bredt felt av interaksjon mellom mennesker, og gir ikke noen større presisjon enn det norske begrepet. Jeg tror derfor at det derfor vil skape for mye forvirring å bruke det engelske begrepet her, og velger derfor å anvende det norske begrepet. Det er altså verdt å merke seg at den forståelse av begrepet «*samarbeid*» jeg her bruker har en litt annen betydning enn den interaksjon man i det daglige ofte kaller samarbeid, slik som for eksempel mellom kollegaer på en arbeidsplass. Denne studien bruker begrepet «*samarbeid*» for å beskrive interaksjon mellom organisasjoner, og ikke *internt* i organisasjoner. I deler av denne studien kommer jeg også til å anvende begrepet «*samarbeid*» i en litt mer snever forståelse enn den definisjonen jeg ga, men jeg vil presisere dette der hvor det gjelder.

3.2 Forholdet mellom styringsparadigmene

Jeg vil forsøke å oppsummere hva som kan ses på som de klareste trekk ved hvert av paradigmene i den følgende tabellen:

Styringsparadigme	Fokusområder og karakteristika	Koordineringsmekanismer
Tradisjonell offentlig styring	Staten er en enhetlig aktør, fokus på lover og regler, byråkratisk styringsform, skille mellom offentlig og privat, inkrementell budsjettering, fokus på den profesjonelle byråkrat, sentralisert beslutningstaking	Koordinering internt «tjenestevei»
New Public Management	Konkurransetsetting, resultatmåling, brukerorientering, sektorisering, personlig ansvar, markedsstyring, målstyring, desentralisert beslutningstaking.	Koordinering gjennom markedstilpasning og vertikal målstyring
New Public Governance	Dialog, fokus på insentiver, gjensidig avhengighet mellom aktører, pluralistiske løsninger, myke verdier fremfor hard regelstyring, desentralisert beslutningstaking.	Koordinering gjennom nettverk og forhandlinger mellom aktørene

Figur 8 – Kort oppsummering av teorier om styringsparadigmer

De ulike styringsparadigmene har ulike fordeler og ulemper, og de har alle en rot i sin tidsalder. Den tradisjonelle offentlige styringen med sitt helhetlige perspektiv har i teorien en bredde og dybde i sitt virkeområde til å kunne håndtere komplekse problemer. Likevel ble store deler av denne organiseringen i løpet av få tiår delvis erstattet med organisering basert på konkurransetsetting, vertikal styring, målstyring og New Public Management - lignende reformer. Dette tyder på at de tidligere systemet ikke klarte å omstille seg fra den kontinuerlige veksten i tiden etter andre verdenskrig og over til slutten av 1970-tallet hvor den offentlige veksten stagnerte. Konkurransetsetting har gitt store ressursbesparelser i mange sektorer. Likeledes har målstyring skjerpet lederes fokus og tvunget dem til å rette energien mot de områder som den overordnede ledelsen ønsker fokus på. Sektorisering av offentlig virksomhet har rendyrket organisasjoner og gjort dem mer styrbare for statens overordnede myndigheter.

Virkemidler som gjerne assosieres med New Public Governance, slik som pluralistisk tilnærming, dialog, myke verdier, insentiver og horisontal samhandling har i de siste tiårene også blitt innført i en rekke områder av forvaltningen. Som enkelte har hevdet har New Public

Management styring vist seg å ha utfordringer med å fange opp den kompleksiteten som finnes i dagens offentlige forvaltning (Osborne 2010, 5). Her har virkemidler som koordinering på tvers, samarbeid om problemer hvor aktører har felles ansvar, men hvor ingen sitter med muligheten for å løse problemene alene, muliggjort ytterligere fremskritt i offentlig forvaltning. Disse styringsparameterne er i sin natur vanskelig å rendyrke. Det er derfor vanskelig å objektivt stadfeste om noen av disse er bedre enn andre. Jeg velger heller å se det på den måten at disse styringsformene lever side om side, og at de virker sammen fremfor å være et helt nytt og normativt bedre styringsparadigme. Dette poengteres også av Osborne (Osborne 2010, 6). Det offentlige byråkratiske styringsidealet lever fortsatt i beste velgående i norsk offentlig forvaltning. New Public Management virkemidler er sentrale virkemidler i norsk forvaltning i dag, og vi ser at virkemidler som økt delegering fra departementene og etablering av statlig eide selskap med store budsjettfullmakter fortsatt benyttes (Børmer 2015, 28).

Også forsvarssektoren har i flere år tatt inn slike virkemidler. For eksempel var en av Forsvarssjefens løsninger for å håndtere logistikk etter reformen utstrakt innkjøp av tjenester fra kommersielle aktører: «*Totalforsvaret og sivile leverandører vil i større grad bli benyttet. Logistikkonsepter som utnytter kapasiteten som finnes hos det sivile næringsliv skal videreutvikles*» (Forsvaret 2015c, 58). Dette medfører at statens tradisjonelle monopol på deler av militærmakten svekkes, og kan igjen skape en «*post New Public Management situasjon*», der det igjen blir et øket behov for mer koordinering og politisk styring (Higdem 2009, 118).

Jeg velger derfor heller å se på de ulike paradigmene som at de eksisterer side om side med hverandre, og ikke nødvendigvis erstatter hverandre. Paradigmene eksisterer samtidig, som et komplementært eller delvis lagdelt styringssystem i den moderne styringsfilosofien. Slik kan man se New Public Governance mindre som en helhetlig styringsteori, men mer som et nødvendig supplement til New Public Management der hvor New Public Management virkemidlene kommer til kort for å løse de komplekse problemene i offentlig forvaltning.

New Public Governance supplerer i betydelig grad paradigmat New Public Management, men som også det teoretiske grunnlaget om New Public Governance viser, så er heller ikke dette problemfritt. Samarbeid er en ressurskrevende styringsform (Huxham & Vangen 2005). Jeg vil se nærmere på dette i et senere kapittel.

3.3 McNamaras kategorisering av New Public Governance styring

For å kunne forstå de nye formene for samarbeid som oppstår, og for å kunne nyttiggjøre seg den forskning som finnes på området må man ha en bevissthet om hva som foregår, og et teoretisk grunnlag å analysere mot. Jeg vil i det etterfølgende beskrive et slik teoretisk grunnlag for å senere kunne analysere det samarbeid som foregår innen den militære investeringsprosessen opp mot dette. Målet er å vise at den situasjonen vi ser utfolde seg i investeringsprosessen ikke er enestående i verden, men at den tvert imot er en del av en større trend innen styring og ledelse som har vokst frem gjennom de siste tiårene. Den forskningsmessige bevisstheten omkring disse fenomenene er relativt ny. En erkjennelse av at situasjonen er sammenlignbar med eksisterende teorier vil kunne vise oss at teoriene kan ha gyldighet også i investeringsprosessen i forsvarssektoren.

Madeleine McNamara fra University of New Orleans har formulert en teori hvor hun kategoriserer samarbeidet mellom aktører i tre hovedkategorier; Cooperation, Coordination og Collaboration (McNamara 2012). Kategoriene er ikke absolutte, men er definerte skranker på en skala av stadig økende grad av samhandling. Kategoriene er heller ikke normative, slik at den ene er bedre enn den andre, men er et forsøk på å objektivt beskrive ulike nivåer av samarbeid.

På den nedre delen av samhandlingsskalaen har vi cooperation. Det må bemerkes her at McNamaras begrep «Cooperation» oversetter direkte til «samarbeid» på norsk. Jeg har tidligere definert begrepet «samarbeid», men vi ser her at i denne forståelsen og bruken som McNamara legger til grunn må samarbeid forstås mer snevert. I McNamaras bruk av begrepet «*cooperation*» menes situasjoner hvor aktører som har kapasitet til å forfølge egne målsettinger likevel velger å samhandle fordi dette tjener deres egeninteresse (McNamara 2012). Den gjensidige avhengigheten er liten.

I midten av skalaen til McNamara finner vi «*coordination*». I denne kategorien vil aktører samhandle fordi de er i en situasjon der de er nødt til å samhandle for å kunne klare å oppnå sine egne institusjonelle målsettinger. Man kan si at det foreligger en enkel gjensidig avhengighet.

I den øvre delen av skalaen over samarbeid finner vi «*collaboration*». Denne kategorien er av McNamara beskrevet som en interaksjon mellom aktører som arbeider sammen for å oppnå komplekse målsettinger, basert på felles interesser og kollektivt ansvar for aktiviteter som er preget av gjensidig avhengighet, og som ikke kan løses uavhengig av hverandre. En slik situasjon innebærer en omfattende og gjensidig avhengighet. Jo lenger man beveger seg mot *collaboration* blir samarbeidsformene mer og mer samsvarende med de trekk jeg har beskrevet ved New Public Governance (Holmen 2016), (Røiseland og Vabo 2016, 21) og (Osborne 2010, 10).

McNamara har gjennom studier av forskning om samhandling etablert ti elementer som er nyttige for å analysere hvor på skalaen av samarbeide en bestemt case ligger. Disse elementene er *design av organisasjoner, graden av formalisme omkring samhandling, aktørenes autonomi, hvilke nøkkelpersoner samarbeider, informasjonsdeling, beslutningstaking, løsning av vanskelige problemer, ressursfordeling, integrasjon av systemer og prosesser, og tillit* (McNamara 2012, 392). En analyse av en faktisk case kan vise at alle eller flere av disse elementene er relevante i casen. Det kan tenkes situasjoner der en analyse av disse elementene mer eller mindre entydig peker på at casen ligger innenfor ett av McNamaras samvirke-domener, men det kan like gjerne tenkes caser hvor analysen av elementene lander i flere ulike domener. Interaksjonsformer kan variere, men en slik analyse vil belyse for aktørene hvor de opererer på skalaen. En slik analyse vil derfor kunne åpne opp en verktøykasse av teori og virkemidler som kan ha relevans i deres situasjon. En tabell basert på McNamaras kriterier for typologisering av de ulike former for samhandling er gjengitt nedenfor (McNamara 2012, 392)

Element	Cooperation	Coordination	Collaboration
Design av organisasjoner	Arbeid foregår innen eksisterende organisasjonsstruktur	Kontrollen er sentralisert gjennom hierarkiske strukturer	Organisasjonen er tilpasset for å fordele makt
Grad av formalisme omkring samhandling	Uformelle avtaler	Formelle avtaler	Uformelle og formelle avtaler
Aktørenes autonomi	Aktørene har full autonomi	Delvis autonomi, med samhandlingsmekanismer pålagt ovenfra	Ikke autonomi, samhandlingsmekanismer er utviklet i fellesskap
Hvilke nøkkelpersoner samhandler?	Samhandling er drevet av laveste nivå, ledere er ikke involvert	Samhandling er drevet av høyt nivå	Samhandling er drevet av deltagerne
Informasjonsdeling	Enkel informasjon deles gjennom uformelle kanaler	Informasjon deles gjennom formelle kanaler	Omfattende deling gjennom formelle og uformelle kanaler
Beslutningstaking	Uavhengig av de andre aktørene	Sentralisert beslutningstaking	Flere aktører deltar i beslutningstaking
Løsning av vanskelige problemer	Uavhengigheten er så stor at man unngår vanskelige problemer	Kan anvende en nøytral fasilitator som megler	Aktørene samarbeider om problemløsning
Ressursfordeling	Informasjon om ressurser deles	Ressurser utveksles for å nå individuelle mål	Ressurser fordeles for å nå felles mål
Integrasjon av systemer og prosesser	Ingen	Gjøres i noen grad for å støtte individuelle mål	Gjøres for å nå felles mål
Tillit	Ikke en nødvendighet	Ledere jobber sammen for å opparbeide tillitsforhold	Tillit mellom deltagere nødvendig for å gjennomføre samhandling

Figur 9 - McNamaras oversikt over tre former for samarbeid (McNamara 2012, 392).

3.4 Teori om ledelse og styring i New Public Governance

Jeg vil her se på teorier som kan bidra til å forklare hvordan en New Public Governance styringsmodell påvirker ledelse i en organisasjon. Dette gjør jeg for å forsøke å besvare mitt siste forskningsspørsmål: «*Hvilke konsekvenser kan en slik organisering ha for ledelse i investeringsprosessen*». Min antagelse er at et New Public Governance styringsregime kan stille andre krav til ledelse enn hva andre mer tradisjonelle styringsformer gjør. Dette illustreres for eksempel av Røiseland og Vabo som hevder at «*For ledelsen i et samarbeid er altså tillitsbygging, om mulig, enda viktigere enn for ledelsen i en ordinær organisasjon*»

(Røiseland og Vabo 2016, 99). Slik styring vil ofte også være basert på en stor grad av frivillighet i samarbeidet, samtidig som asymmetriske maktforhold og en kompleks ytre kontekst kan skape utfordringer. I den økte kompleksiteten i en New Public Governance situasjon må lederen, i tillegg til å forholde seg til de tradisjonelle linjeorganisasjonene, også evne og lede i det mer uklare og uformelle nettverkssamarbeidet.

For å belyse ledelse i dette kompliserte landskapet har jeg valgt å anvende arbeidet til Ansell & Gash (2013), hvor de etablerer en teori omkring hvilke roller som må utøves innen ledelse i en New Public Management kontekst. Chris Ansell og Alison Gash har gjennomført en studie av samarbeidsledelse (2013). Studien belyser viktigheten av et fasiliterende lederskap av samarbeid. Fasiliterende lederskap er her et lederskap som støtter de bidragene som aktørene bringer inn i samarbeidet. Ansell og Gash hevder om ledelse i en slik situasjon at «...it is clear that leaders do not 'command' in the same way that they might in a hierarchical organization» (Ansell og Gash 2013, 5). De konkluderer med at det er visse roller innen lederskap som må fylles i slike situasjoner, og som ikke nødvendigvis er lik det som kreves av lederskap i andre situasjoner. De rollene som de anser er spesielt viktige i disse situasjonene benevnes «*steward*», «*mediator*» og «*catalyst*».

En «*steward*», eller beskytter, er rollen som beskytter og leder av samarbeidsprosessen. I teori om samarbeid er det ideelt slik at alle aktørene skal utøve denne atferden selv. Men i praksis, og spesielt i starten av et samarbeid, er det ofte nødvendig med en leder som inntar denne rollen og fremmer slik atferd fordi ingen andre aktører selv er i stand til å gjøre det. En «*mediator*», eller megler, er en rolle hvor lederen megler i uenigheter mellom aktørene, og jobber for å opprettholde relasjonene mellom aktørene. Samarbeid utøves ofte mellom aktører som har vidt forskjellige agendaer. Konflikt kan fort oppstå, og en leders rolle blir ofte å megle mellom aktører for å holde konfliktnivået nede og bevare tillit og samarbeidsklima. En «*catalyst*», eller katalysator, er en rolle hvor lederen hjelper aktørene å identifisere situasjoner hvor det er mulighet for å oppnå gjensidig gevinst. Dette er en rolle som går ut over det å megle i konflikter, og inneholder en mer entreprenør-ånd som kan se og gripe muligheter som skaper merverdi i samarbeidet. Behovet for balansen mellom disse lederatferdene kan variere og er situasjonsavhengig. Jeg velger å gå videre med de engelske begrepene også her, da denne teorien ikke er like kjent på norsk, og begrepene kan bli

oppfattet for konkret og snevert på norsk. Tabellen nedenfor, basert på Ansell&Gash (2013, 8), illustrerer disse lederatferdene og hva disse rollene bringer av merverdi til prosessen:

Rolle i samarbeidet	Definisjon	Egenskaper og strategi
<i>Steward</i>	Etablerer og beskytter samarbeidsprosessen og dens integritet	Bringer sosial kapital, inkluderende atferd, gjennomsiktighet, nøytralitet og ordentlighet til prosessen
<i>Mediator</i>	Forhandler og pleier relasjoner mellom aktører	Tillitsbygger, løser opp i fastlåste situasjoner, finner felles mening
<i>Catalyst</i>	Identifiserer situasjoner med merverdi, og mobiliserer felles krefter for å oppnå dette	Har evne til å omformulere problemer, tenke felles system og å etablere link mellom samarbeid og gevinster

Figur 10 – Ansell & Gash - roller i ledelse

Det teoretiske grunnlaget som jeg nå har presentert illustrerer at ledelse av samarbeid kan stille andre krav enn ledelse i tradisjonelle linjeorganisasjoner. Jeg vil som indikert i problemstillingen holde dette opp mot informasjon omkring den reformen som har funnet sted i investeringsprosessen for å se hvordan reformen tar høyde for de til dels endrede og særegne krav som et slik samarbeid stiller.

4 Metode og data

For å systematisk arbeide mot en besvarelse av forskningsspørsmålene er det nødvendig å redegjøre for den metode jeg ønsker å benytte. Jeg vil også her presentere det empiriske grunnlaget jeg har valgt ut for å belyse spørsmålene.

4.1 Forskningsdesign

Innen samfunnsvitenskapene har det blitt utviklet filosofiske retninger som motstrider troen på overførbarheten av metode fra naturvitenskapene over til samfunnsvitenskapene. En sentral retning er den fortolkningsbaserte filosofien (Johannessen m.fl. 2011, 45), som for øvrig kan sies å ha flere varianter. Innen denne retningen hevdes det at de samfunnsvitenskapelige disipliner opererer innen det uberegnelige menneskelige domenet og at undersøkelser utføres i ulike kontekster for hvert studium. Slike forhold gjør at man ikke kan feste lit til de naturvitenskapelige prinsipper i forskningen, men må ha fokus på å se forskningen i sin kontekst. Jeg har i denne studien valgt å holde meg til denne sistnevnte fortolkningsbaserte filosofi. Dette kommer både som en konsekvens av den komplekse konteksten for de hendelsene jeg vil undersøke, og det gir føringer for de forskningsmetoder og konkrete forskningsaktiviteter som vil være naturlig å benytte. Det er en erkjennelse av at man vanskelig kan se for seg at omgivelsene ikke vil påvirke resultatene. Det vil også være vanskelig å gjennomføre en slik studie bare som en kvantitativ innhenting av målbare parametere som både belyser problemstillingen godt (har høy validitet), og som presist kan gjenskapes (har høy reliabilitet).

Jeg har valgt å observere bare én case, fremfor å gjennomføre et flercase studium. Et eventuelt flercase studium, for eksempel mellom ulike nasjoner sine valgte organisatoriske løsninger, kunne vært en interessant forskningscase for å belyse visse sider av organisering av materiellanskaffelse. Jeg har likevel valgt å gjennomføre et enkeltcase studium og å kunne fokusere bedre på organiseringen i den norske konteksten. Dette gir mulighet for et dypere dykk i den ene casen, og hever dermed kvaliteten av analysen. Denne casen er spesielt interessant fordi de militære investeringene er en av de største investeringsporteføljene i Norge, og investerer for mange milliarder kroner årlig. Denne reformen er i forhold til mine forskningsspørsmål spesielt interessant på grunn av at den tilsynelatende inneholder et brudd med stereotypien av den tradisjonelle militære byråkratiske, autoritære styringsformen. Denne

reformen har også likhetstrekk med en rekke andre offentlige reformer, som for eksempel innen politiet, helsevesenet og i transportsektoren. Likhetstrekkene består i oppsplitting av store statlige etater i mindre i flere mindre virksomheter, innføring av ulike organisasjonsformer og direkte målstyring fra departementsnivået. Funnene i denne casen kan derfor ha relevans og mulig overførbarhetsverdi til lignende reformer i andre sektorer i forvaltningen. Casen er også interessant på grunn av organisasjonens tilsynelatende svake egenbevissthet omkring konsekvensene av de ulike trekk av New Public Governance som innføres.

Varianten av casestudium som jeg gjennomfører er av typen samsvarsdesign (Bukve 2016, 129), hvor fremgangsmåten er å holde funnene fra en case opp mot de forventninger til funn som man har ut fra en teori.

Forskningsdesignet tar sikte på å først etablere et teoretisk grunnlag for analysen, med bakgrunn i anerkjent teori og nyere forskning, slik det ble gjort i forrige kapittel. Det gjøres deretter en datainnsamling av empiriske data som beskriver virkeligheten. Analysen er en systematisk vurdering av teorien og empirien sett opp mot hverandre for å vurdere graden av samsvar, og for å trekke konklusjoner av dette for å besvare forskningsspørsmålene.

4.2 Datakilder - Litteraturstudier

Som empirisk grunnlag for analysen har jeg benyttet innsamlet skriftlig materiale. De viktigste kildene som jeg har studert er dokumenter fra Forsvaret, Forsvarets Forskningsinstitutt, Forsvarsdepartementet og fra Stortinget. Materialet jeg har valgt ut kan grupperes enten som det formelle beslutningsgrunnlaget for reformen, eller som beskrivelser av reformen. Aller mest sentralt blant det innsamlede empiriske materialet om reformen er beslutningsdokumenter fra Regjeringen og Stortinget. Styrken til dette materialet er at det beskriver reformen formelt og autorativt. Ved utvelgelse av materiale innen disse områdene har jeg valgt å søke i tidsrommet fra og med 2014 til og med 2016, og har gjennomgått alle stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger fra Forsvarsdepartementet i denne perioden med fokus på å finne informasjon som omhandler temaet. Jeg har også undersøkt de korresponderende dokumentene fra Stortinget hvor de relevante proposisjonene ble komitébehandlet, samt Stortingets endelige vedtak til disse proposisjonene.

Forsvarets, Forsvarets Forskningsinstitutt, Forsvarsmateriells og Forsvarsdepartementets nettsider har også vært en kilde for empirisk materiale. Jeg har søkt gjennom disse nettsidene for å finne beskrivelser av organisering, oppdrag, resultater og styring av investeringsprosessen. Jeg har studert de offentlig tilgjengelige retningslinjer for virksomhetene, dette for å bedre kaste lys over den nye styringsmodellen. Jeg har i egenskap av å være ansatt i forsvarssektoren hatt tilgang til en betydelig mengde av informasjon på de interne datanettverkene i forsvarssektoren. På disse virksomhetenes interne nettsider finnes det et stort antall interne prosessbeskrivelser som regulerer samarbeidsformene for detaljerte aktiviteter. Jeg anser likevel at det ville det svekke studiens etterprøvnbarhet å anvende slike kilder, og har derfor valgt å ikke bruke slike kilder som empirisk materiale. Jeg vurderer det slik at denne studiens spørsmål kan besvares godt gjennom bruk av det offentlig tilgjengelige materialet.

Jeg har også søkt i oversikt over studier fra Forsvarets Forskningsinstitutt på nøkkelordene «Forsvarsmateriell», «investeringsprosessen» og «Forsvarets logistikkorganisasjon» og valgt ut de studiene som anbefaler reformer eller som behandler innholdet i den reformen som ble gjennomført. Studier fra FFI ligger i grenseland mellom å være forskning på området og å tilhøre beslutningsdokumentasjonen, altså det empiriske grunnlaget. Jeg har her valgt å behandle det som innsamlet empiri. Dette fordi disse studiene er forskning bestilt av Forsvarsdepartementet i den hensikt å utgjøre et beslutningsgrunnlag for, og vurdering av, reformene.

Utvalget av annet empirisk materiale fra Forsvarsdepartementet på internett er gjort gjennom internettsøk på nøkkelordene «Forsvarsmateriell» og «Forsvarets Logistikkorganisasjon». Disse søkene har gitt en stor mengde treff, herunder ulike avisartikler og studier som har begrenset verdi. Jeg har likevel tatt med et lite utvalg av disse i mitt empiriske grunnlag primært for å belyse utfordringer ved reformen.

McKinsey ble leid inn av Forsvarsdepartementet for å vurdere effektiviseringspotensialet innenfor utvalgte stabs-, støtte- og forvaltningsområder i forsvarssektoren, og for å anbefale flere tiltak for å utnytte dette potensialet (Forsvaret 2015a). Rapporten fremmet forslag til effektiviseringer og forbedringer innen en rekke områder, men jeg er her interessert i å se på anbefalingene innenfor investeringsprosessen.

Jeg har også undersøkt årsberetningene fra Forsvaret i perioden 2014–2018, og for Forsvarsmateriell fra opprettelsen i 2016 og frem til og med 2018, og har valgt ut noen av disse. Denne perioden er relevant fordi den omfatter den tiden som reformen ble utformet og gjennomført.

Det empiriske materialet jeg har valgt ut for dokumentstudiene er sammenfattet i følgende tabell:

Utgiver	Tittel	Utgitt
Forsvarsdepartementet	Prop. 1 S (2015–2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2016	7. okt 2015
Forsvarsdepartementet	Prop. 151 S (2015–2016) Kampkraft og bærekraft	17. jun 2016
Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet	NOU 2019:5: Støtte og samarbeid - en beskrivelse av totalforsvaret i dag	8. mai 2018
Forsvarssjefen	Forsvarssjefens grunnsyn på ledelse i Forsvaret	2012
Forsvaret	PRINSIX nettsider	udatert
Forsvarsmateriell	Offisiell nettside	udatert
Forsvaret	Offisiell nettside	udatert
Forsvarsdepartementet	Retningslinjer for fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren	18. Jan 2016
Presterud & Øhrn	FFI-rapport 2015/00555 - Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – en studie av insentiver i investeringsprosessen	28. mar 2015
Berg, Presterud & Øhrn	FFI-RAPPORT 15/02332: Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – økonomiske gevinster ved økte hyllewareanskaffelser	9. apr 2016
Lien, Hanson, Lindgren & Berg	FFI rapport 19/00102: Et uutnyttet gevinstpotensial? - insentiver for forbedring og effektivisering på tvers av etatene i forsvarssektoren	17. okt 2019
McKinsey	Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren	17. mar 2015
Forsvaret	Årsrapport for Forsvaret for 2014	2015
Forsvaret	Årsrapport for Forsvaret for 2015	2016
Forsvaret	Årsrapport for Forsvaret for 2016	2017
Forsvaret	Årsrapport for Forsvaret for 2017	2018
Forsvaret	Årsrapport for Forsvaret for 2018	2019
Forsvarsmateriell	Årsrapport for Forsvarsmateriell for 2016	2017
Forsvarsmateriell	Årsrapport for Forsvarsmateriell for 2017	2018
Forsvarsmateriell	Årsrapport for Forsvarsmateriell for 2018	2019
Forsvarsdepartementet	Pressemelding: Forsvarsmateriell er etablert	6. jan 2016
Forsvarsdepartementet	Pressemelding: Ny etat for materiell i forsvarssektoren	21. april 2015

Figur 11 – Tabell over innsamlet empiriske materiale

FFI-rapporten om effektive materiellanskaffelser i Forsvaret er delvis sammenfallende med McKinseys rapport i noen anbefalinger, men går på noen områder dypere i organisatoriske utfordringer.

Der det innsamlede materiale fra FFI og McKinsey beskriver utfordringene før reformen, så vil dokumentene fra Regjering og Storting beskrive målsettingene med, og innretningen av reformen. Kombinasjon av disse typene skriftlig empirisk materiale kan da vise hva Forsvarsdepartementet har vektlagt, og hvordan de har tenkt å oppnå dette. Dette vil derfor være spesielt interessant å analysere opp mot det teoretiske grunnlaget innen New Public Governance.

4.3 Hovedstegene i analysen

Jeg vil først analysere innsamlet materiale som beskriver reformen opp mot McNamaras rammeverk av typer av samhandling. Hensikten med dette er å undersøke i hvilken en grad det er samarbeid, inkludert eventuelt McNamaras nivå «*collaboration*», som er etablert i investeringsprosessen som følge av reformen. Dette igjen vil etablere en kobling til den eksisterende forskningen omkring New Public Governance, og å vise at denne kan være relevant å analysere investeringsprosessen opp mot.

Etter å ha gjort dette vil jeg analysere den delen av det empiriske materialet som forklarer utfordringene i investeringsprosessen før reformen, samt beskrivelsen av reformen, opp mot et teoretisk grunnlag omkring ledelse innen New Public Governance. Hensikten med dette er å vise i hvilken grad det finnes konkrete og praktiske forskningsresultater som er relevante for anvendelse i New Public Governance lignende modellen som reformen innførte. En slik fremgangsmåte vil kunne synliggjøre et anvendelig sett av teoretiske verktøy til utøvere av samarbeid i investeringsprosessen.

4.4 Studiens validitet og reliabilitet

Begrepet validitet dreier seg om hvorvidt det er samsvar mellom det fenomenet som skal undersøkes, og målingen av det (Johannessen m.fl. 2011, 75). Begrepet validitet påvirkes av

om det er systematiske målefeil som påvirker våre målinger, og om det vi korrekt har forstått relasjonene mellom de indikatorene vi måler og det teoretiske begrepet (Ringdal 2012, 97-98).

Min metode for å fokusere på formelle beslutningsdokumenter og formelt publisert informasjon fra Forsvarssektoren som empirisk materiale har fordeler og ulemper for studiens validitet. Validiteten av å benytte innsamlet materiale fra Stortinget, Regjeringen og Forsvaret for å dokumentere reformen er høy, da dette er de autorative kildene. Validiteten kan svekkes av at det i det politiske miljøet er det en viss kultur for å omskrive utfordringer i et forsiktig og lite konkret språk. Det er for eksempel ikke helt en lineær sammenheng mellom de utfordringer som er anført av FFI og McKinsey i 2014 og 2015, og beskrivelsen av de overordnede mål med reformen som Forsvarsdepartementet gir i stortingsproposisjonen (Forsvarsdepartementet 2015a, 134). Det er derfor en mulighet for at departementet i sin målsetting med reformen har hatt andre målsettinger som de av ulike årsaker ikke har villet formulere skriftlig for Stortinget og offentligheten. Dette vil vi ikke få et sikkert svar på i et slikt dokumentstudium, noe som svekker undersøkelsens validitet. En spørreundersøkelse kunne vært en metode for å sikre en bedre validitet omkring årsakene til at Forsvarsdepartementet valgte å gjennomføre reformene. Jeg har av hensyn til ønsket om å fokusere på forholdet mellom reformen og det teoretiske grunnlaget innen New Public Governance valgt å ikke gjøre dette, da det ville forskjøvet fokus i studien.

En annen mulig feilkilde er at jeg har benyttet allerede innsamlede data fra Forsvarets Forskningsinstitutt og McKinsey for å dokumentere utfordringene. Disse studiene fokuserer på ressursmessige utfordringer i Forsvarssektoren på litt bredere basis, men omtaler også organisatoriske utfordringer i investeringsprosessen. Innhenting av informasjon spisset mot investeringsprosessen kunne likevel ha vært bedre egnet til å evaluere de organisatoriske utfordringene. Denne typen betenkninger omkring hvorvidt man har målt de riktige forholdene innebærer en viss svekkelse av disse dataenes validitet.

Begrepet reliabilitet omhandler påliteligheten i innsamlede data, eller hvorvidt dataene er slik at forskningsresultatet kan gjenskapes. Data med høy reliabilitet er samlet inn slik at dersom man samlet inn flere ganger med samme metode så ville man få de samme forskningsresultatene hver gang (Ringdal 2012, 96).

Ved å støtte meg på innsamlede empiriske data fra andre, både fra Forsvarets Forskningsinstitutt og McKinsey tar jeg automatisk del i disse datakildenes reliabilitet. Forsvarets Forskningsinstitutt beskriver i sine studier sitt forskningsopplegg og hevder at dette har en høy grad av reliabilitet basert på antall observasjoner eller respondenter. McKinsey rapporterer selv at «*Prosjektet har utover dette gjennomført ca. 100 intervjuer av personell og ledelse innen samtlige overordnede områder i sektoren*», i tillegg til at «*...prosjektet også hentet erfaringer fra McKinseys egne forsvarsekspert*» (McKinsey & Company 2015, 9–10). Dette gir en betydelig grad av reliabilitet, men i slike kvalitative studier er den eksakte graden av reliabilitet ikke alltid like lett å fastslå presist, slik som det i større grad er mulig i kvantitative studier. Det vil også i sin natur være vanskelig å gjenskape slike kvalitative studier hvor innsamlingen er gjort gjennom ekspertintervjuer fordi mange av de personene som jobber i de ulike posisjonene som blir intervjuet over tid vil ha skiftet stillinger. En eventuell gjentakelse av intervjuene vil derfor i stor grad innebære at man intervjuer andre respondenter enn første gangen.

Jeg har brukt studiene fra McKinsey og Forsvarets Forskningsinstitutt fra 2015 på to måter; Den ene er som kilde for dokumentasjon av situasjonen før reformen. Den andre bruksmåten er som kilde for å dokumentere deler av samarbeidet i investeringsprosessen, også i tiden etter innføringen av reformen. Det er en mulighet for at samarbeidsformer i organisasjonen kan ha endret seg med innføringen av reformen. Jeg anser likevel at det er en treghet i utviklingen av samarbeidet i en stor organisasjon, og at slike samarbeidsformer ikke endrer seg «over natta». Jeg har gjennom studien av reformen heller ikke har funnet informasjon som tyder på at det har forekommet en vesentlig endring av opplæring og informasjon omkring utøvelse av ledelse under de endrede styringsformene. De forhold som disse studiene belyser er dypere trekk i samarbeidet i investeringsprosessen, og ikke spesifikke handlinger slik som konkrete møter og samarbeidsfora som konkret er beskrevet i reformen. Jeg antar derfor at de innsamlede data om samarbeid og utfordringer fra rett før reformen har en betydelig relevans også for tiden etter innføringen av reformen. Denne siste bruksmåten introduserer dog en viss svekkelse av dataenes validitet. Jeg har likevel valgt å også benytte dette materialet på denne siste måten fordi et så betydelig materiale ellers ikke finnes for perioden fra 2016 og utover. Ved ikke å anvende materialet ville en betydelig kilde til informasjon om samarbeidet i prosessen bli borte.

5 Analyse av formen for samarbeid

5.1 Innledning

For å besvare mine forskningsspørsmål vil jeg først analysere innsamlet materiale som beskriver reformen opp mot McNamaras rammeverk av typer av samhandling. Hensikten med dette er å dokumentere graden av samarbeid i investeringsprosessen. Etter å ha gjort dette vil jeg analysere det empiriske materialet opp mot teorier om ledelse av samarbeid. Som beskrevet i problemstillingen er et av målene med denne analysen å vise hvilke konsekvenser innen ledelse som den valgte organiseringen har, og å vise at det finnes et relevant empirisk materiale som kan anvendes praktisk innen styring og ledelse i forsvarssektorens investeringsprosess.

Forskere har gjennom arbeid med New Public Governance beskrevet hva som kan oppnås av organisatoriske fordeler gjennom bruk av slike virkemidler. Innføring av slike endrede virkemidler kommer likevel ikke uten konsekvenser. Det er også i forskningslitteraturen omkring New Public Governance gitt eksempler på hvilke positive konsekvenser, men også organisatoriske kostnader, som kan forventes ved innføring av slike prinsipper.

5.2 Analyse av formen for New Public Governance i investeringsprosessen

Jeg vil i det følgende se på den formen for samhandling som er innført i forsvarssektorens investeringsprosess opp mot McNamaras rammeverk. Målet er å klassifisere hvor i dette rammeverket samarbeidet befinner seg.

5.2.1 Design av organisasjoner

En første observasjon i analysen av organisasjonsdesignet er at de respektive organisasjonene i stor grad beholdt sine indre strukturer etter reformen. Forsvarsdepartementets retningslinjer etablerte klare roller for investeringsprosessen. I tillegg ga Forsvarsdepartementet i samme dokument oppdrag om å gjennomføre «...gjennomgående og integrerte prosesser...» (Forsvarsdepartementet 2016a, 8). Dette indikerer at reformen er ment å innføre en dyptgripende samarbeidsmodell.

Vi skal her ikke gå inn på prosjektorganisering, men bare illustrere at prosjektorganiseringen på lavere nivå også vil ha ulike design, basert på faktorer som prosjektenes størrelse og

varighet, samt hvilken anskaffelsesstrategi som velges. En større prosjektanskaffelse for eksempel «... krever andre rutiner enn ved enkle leveranser» (Forsvarsdepartementet u.å.).

Det at det opprettes et hierarki av prosjekt – program – og porteføljestyingsråd indikerer også en sterk sentralisert integrasjon av strukturen. Den spesialiserte rolle- og ansvarsstrukturen indikerer at de ulike aktørene er avhengige av hverandre. Dette underbygges også av Forsvarsmateriells egen beskrivelse av sin misjon; «*Misjonen vår er: Vi utrufter Forsvaret. Misjonen tydeliggjør hvem vi er til for, og beskriver hva vi faktisk gjør – hovedformålet med Forsvarsmateriell*» (Forsvarsmateriell 2019, 9). Dette viser klart at aktørene i investeringsprosessen ikke er uavhengige aktører. I forhold til McNamaras kategorisering havner dette kriteriet i kategorien «*coordination*» eller «*collaboration*».

Forsvarsdepartementets retningslinjer fordeler dog ikke beslutningsmyndighet til aktørene i fellesskap, slik man ville vente å se i en «*collaboration*»-situasjon. Retningslinjene pålegger ikke på noen områder at beslutninger skal være kollektive, men detaljerer tvert om i stor grad de ulike aktørenes individuelle ansvarsområder (Forsvarsdepartementet 2016a). Ansvar og beslutningsfullmakter forblir i de respektive kommandolinjene, retningslinjene fra departementet legger ikke opp til kollektiv beslutningstaking, men legger opp til samhandling for at hver av aktørene skal bli bedre i stand til å fatte sine beslutninger. Denne utformingen av reformen er for øvrig i tråd med anbefalingen fra Forsvarets Forskningsinstitutt i forkant av reformen: «*For å fjerne FLO fra insentivene i etaten foreslår vi å gi FLOs investeringsvirksomhet en mer uavhengig rolle*» (Presterud og Øhrn 2015, 68). Dette taler imot at reformen kategoriseres som «*collaboration*» i henhold til McNamaras rammeverk. Basert på denne analysen av kriteriet design plasserer jeg det samarbeidet som foregår innen dette kriteriet i kategorien «*Coordination*».

5.2.2 Graden av formalisme

Forskning indikerer at det i forsvarssektoren er stor grad av personavhengighet i hvordan samspill omkring prosjektene fungerer; «*Det fremheves at både kommunikasjon, samarbeid, målfokus og sågar hele grunnlaget for prosjektet, og hvorvidt det blir en suksess eller ikke, er personavhengig*» (Stensrud 2016, 48). Dette sitatet indikerer at samarbeidet ikke er styrt av formelle pålegg. Dette på tross av at det er og har vært omfattende reguleringer av prosessen. Stensrud indikerer at det kan hende at «*...den kultur og de holdninger og erfaringer som enkeltpersonene i rollene har gir mer utslag. Uttalelser som forteller om praksis som står i rak motsetning til det som er skrevet i maler og retningslinjer støtter en slik tanke*» (Stensrud

2016, 48). Vi må huske at Stensruds studie ble gjennomført rett før den siste reformen, og at selv om den har relevans knyttet til å beskrive tradisjonen i samarbeidet i investeringsprosessen, så vil den ikke reflektere den siste reformens innretning.

FDs retningslinjer fastsatte gjennom reformen et høyt formalitetsnivå i etablering og utforming av samvirkeformen, og presiserte at *«Et av investeringskonseptets grunnprinsipp er gjennomgående og integrerte arbeidsprosesser»* (Forsvarsdepartementet 2016a, 8). Et pålagt samarbeid vil i henhold til McNamaras rammeverk indikere at samarbeidet er innen kategoriene *«coordination»* eller *«collaboration»*. McNamara sier dog at *«cooperative»* samarbeid skjer fordi interessentene vil det, og ikke fordi de blir fortalt av sine ledere at de skal gjøre det (McNamara 2012, 393). Prosjektmodellen PRINSIX åpner for at ulike prosjekt, basert på vurdering av omfang og kompleksitet, kan gjøre tilpasninger av prosjektmodellen (Forsvarsdepartementet u.å.). På et *«collaborative»* nivå vil man forvente å se både formelle og uformelle avtaler mellom deltagerne for i fellesskap å utvikle roller og ansvar. Dette indikerer at det varierer hvordan man kan kategorisere scoren på denne indikatoren. Vi ser at noen ganger foregår det et godt uformelt samspill, mens det andre ganger ikke gjør det. Vi ser tilstedeværelsen av et formalisert regelsett for samarbeid, kombinert med åpning for å tilpasse styring i prosjektene, samt at det er utstrakt uformelt og personavhengig samarbeid. Jeg vurderer derfor at samarbeidet basert på dette kriteriet har elementer i seg av alle McNamaras kategorier, men det mest ligger et sted mellom kategoriene *«coordination»* og *«collaboration»*.

5.2.3 Aktørenes autonomi

Dette kriteriet vurderer hvor tett organisasjonene er knyttet sammen gjennom for eksempel tilpasning av interne prosedyrer til å tjene samarbeidet. I forsvarssektoren er den gjensidige kommunikasjon og samarbeid omfattende. Dette underbygges av FFIs undersøkelse som finner at *«Respondentene våre i mentometer-undersøkelsene viser altså en overvekt av positive svar på kommunikasjon og samarbeid»* (Presterud & Øhrn 2015, 25).

Forsvarsmateriell som organisasjon har i praksis bare én kunde, og er helt avhengig av sameksistensen med Forsvaret. Dette kommer godt frem i Forsvarsmateriell sin egen beskrivelse i årsrapporten for 2018: *«Misjonen vår er: Vi utrustrer Forsvaret. Misjonen tydeliggjør hvem vi er til for, og beskriver hva vi faktisk gjør – hovedformålet med Forsvarsmateriell. Forsvaret får alle sine investeringer levert gjennom FMA»*

(Forsvarsmateriell 2019, 9). Denne fullstendige avhengigheten, samtidig som Forsvarsmateriell nylig har blitt skilt ut fra Forsvaret gjennom reformen, fører til en stor grad av synkronisering av prosesser og samarbeid. Prosjektmodellen PRINSIX er et godt eksempel på en prosess som er felles for alle aktørene; « *...PRINSIX skal anvendes i all prosjektplanlegging og gjennomføring av materiellprosjekter i sektoren*» (Forsvarsdepartementet 2016a, 4). Organisasjonene har likevel en viss autonomi i forhold til hverandre for å utøve hver sine roller i investeringsprosessen. Dette beskrives av Forsvarsdepartementet som at: «*Materielletaten vil få ansvar for å fremskaffe og forvalte materiell*», mens «*Forsvarssjefen vil fortsatt ha en sentral rolle når det gjelder å angi operative behov og krav*». (Forsvarsdepartementet 2015a, 134). Etatene er likevel totalt sammenlenket og avhengige av hverandre for å nå hovedmålsettingene og leveransene i prosessen. Konklusjonen for dette kriteriet er derfor at graden av samarbeid tydelig hører til i kategorien «*collaboration*».

5.2.4 Hvilke nøkkelpersoner samhandler?

Med nøkkelpersonell menes personer fra organisasjonene som har ansvar for å igangsette og gjennomføre samhandlingen. Det vil i en viss grad være ledere som har ansvaret. Lederne i forsvarssektoren har en tydelig retningslinje å følge fra Forsvarsdepartementet om å samarbeide på flere nivå. Retningslinjene for materiellinvesteringer sier for eksempel at det skal opprettes et «*FDs porteføljestyingsråd, med representanter fra aktuelle etater*» (Forsvarsdepartementet 2016a, 8). Dette viser involveringen av personer høyt i hierarkiet. I Forsvarets hierarkiske tradisjon gis slike oppdrag formelt fra sjef til sjef nedover i kommandokjeden. Gjennom reformen ser vi at interaksjon også foregår på et lavt nivå, i prosjektgrupper og i arbeidsgrupper på det laveste tekniske nivået i organisasjonene. Forsvarsdepartementets retningslinjer fastslår at « *Det skal opprettes en prosjektgruppe...Prosjektgruppen støtter prosessleder med planlegging, koordinering og oppfølging av prosjektet...*» (Forsvarsdepartementet 2016a, 9). Her kan vi igjen se på Stensruds funn om at det i forsvarssektoren er stor grad av personavhengighet i hvordan samspill omkring prosjektene fungerer; «*Det fremheves at både kommunikasjon, samarbeid, målfokus og sågar hele grunnlaget for prosjektet, og hvorvidt det blir en suksess eller ikke, er personavhengig*» (Stensrud 2016, 48). Dette viser at samarbeidet også går ned til lavere nivå i organisasjonen, og man kan derfor si at nøkkelpersonell som deltar i samarbeidet finnes på alle nivå i organisasjonen. Det har gjennom Forsvarets historie vært et meget tett bånd mellom investeringsavdelingene og de øvrige deler av Forsvaret. For eksempel har det alltid vært en

betydelig flyt av militært personell mellom den operative delen av Forsvaret og investeringsorganisasjonene. En utstrakt felles identitet og kjennskap til både mennesker og prosesser i de andre organisasjonene fører til at det tas omfattende initiativ til samarbeid også på lavere nivå. Basert på denne brede og omfattende samhandlingen anser jeg at dette kriteriet kan plasseres i kategorien «*collaboration*».

5.2.5 Informasjonsdeling

Dette kriteriet omhandler i hvilken grad de deltagende organisasjonene deler, eller i fellesskap utarbeider informasjon som trengs for å nå de felles målene. I Forsvaret har informasjon tradisjonelt vært delt til de som må ha den. «*Tradisjonelt har mye informasjon i Forsvaret vært delt på need to know basis. I Forsvaret er ikke all informasjon tilgjengelig for alle. Informasjon gir makt, informasjon konsoliderer makt, og mye informasjon i Forsvaret er gradert eller skjernet*» (Rutledal m.fl. 2016, 32). Dette er den tradisjonelle militære kulturen, selv om den gjennom de siste få tiårene har vært i sterk endring gjennom sentralisering og overgang til IT-basert informasjonshåndtering. I investeringsprosessen deles informasjon i meget stor grad, inkludert gjennom at aktørene har felles plattformer for informasjonshåndtering: «*Forsvarsmateriell bruker flere av Forsvarets felles-tjenester som direkte støtte i daglige aktiviteter, blant annet Forsvarets regnskapsadministrasjon, Forsvarets lønnsadministrasjon og Forsvarets arkivtjeneste*» (Forsvarsmateriell 2018, 11). Gjennom den strukturerte prosjektprosessen stilles det krav til en bred koordinering av planer og annen informasjon. Den tette integreringen mellom organisasjonene på et mellommenneskelig plan medfører også en omfattende informasjonsdeling mellom aktører på alle nivå i organisasjonene. Dette illustreres også av at departementets retningslinjer vektlegger at informasjonsdeling er den del av hensikten med opprettelsen av samarbeidsfora: «*Dette innebærer oppfølging av prosjekter fra prosjektidéstadiet til terminering, samt ivaretagelse av informasjonsbehovet hos aktørene underveis i prosjektprosessen*» (Forsvarsdepartementet 2016a, 9). Jeg anser derfor at dette kriteriet samsvarer mest med McNamaras kategori «*collaboration*».

5.2.6 Beslutningstaking

Dette kriteriet evaluerer hvordan man i samarbeidet går frem for å oppnå enighet i beslutninger som berører alle aktørene. I McNamaras teori defineres nivået for «*cooperation*» som at beslutninger tas individuelt av aktørene. Nivået «*coordination*» brukes om en situasjon der beslutninger tas sentralt, mens «*collaboration*» beskriver situasjoner der beslutninger tas

kollektivt. I tiden rett før reformen viste Forsvarets forskningsinstitutt at det var en oppfatning om at det var en mangel på sentraliserte beslutninger og tverrprioritering. Det vises blant annet til at «...utfordringene som ligger i det at beslutningsprosessene rundt materiellinvesteringer i Forsvaret er så store og ikke minst komplekse. Dette innebærer at en stor del av ansvaret for de beslutningene som fattes, må delegeres til lavere nivåer der den tekniske ekspertisen finnes» (Presterud og Øhrn 2015, 39). I samarbeidet i investeringsprosessen er ansvar og roller tydelig definert i Forsvarsdepartementets retningslinjer (Forsvarsdepartementet 2016a). Beslutninger koordineres i stor grad med de andre aktørene, typisk gjennom de koordineringsfora som er opprettet gjennom retningslinjene. Retningslinjene pålegger etablering av koordineringsfora på både lavere og høyere nivå. I mange situasjoner vil den de-facto beslutningen være tatt gjennom koordinering på lavere nivå, men det er en tydelig vektlegging av at de endelige formelle beslutningene ikke skal tas kollektivt, men i linjen i hver enkelt etat. Jeg vil i analysen av dette kriteriet konkludere med at det er noe uklart i forhold til McNamaras modell hvordan dette skal scores, men jeg anser at det har trekk fra alle kategoriene i henhold til McNamaras rammeverk.

5.2.7 Løsning av vanskelige problemer

Dette kriteriet dreier seg om hvordan organisasjonene løser utfordringer som dreier seg om deres ansvarsområder og kontrollspenn. Forsvarssektoren er strukturelt hierarkisk, og «...personellet i organisasjonen er utdannet til å tenke og handle hierarkisk» (Rutledal m.fl. 2016, 30). Ifølge McNamara er nivået «*cooperation*» preget av at organisasjoner trenger en megler for å løse slike interessekonflikter og for å samarbeide for å endre policy og prosedyrer for å løse konflikter, mens det innen nivået «*collaboration*» ofte samarbeides for å løse slike vanskelige problemer. I forsvarssektoren finnes eksempler på begge deler. Eksempelvis peker Forsvarets Forskningsinstitutt på utfordringer i samarbeid mellom virksomheter i Forsvaret på grunn av at Forsvaret kulturelt er en hierarkisk linjeorganisasjon (Rutledal m.fl 2016, 23). I en linjeorganisasjon vil man typisk ha et høyere ledd som kan løse vanskelige problem som måtte oppstå på lavere nivå.

På den andre side pålegger Forsvarsdepartementets retningslinjer at investeringsprosessene skal være integrerte, og det pålegges opprettet samarbeidsfora på tvers av de organisatoriske skillelinjene (Forsvarsdepartementet 2016a, 8). Forsvarssjefens retningslinjer for ledelse i Forsvaret fremmer også ledelsesformen «oppdragsbasert ledelse» (Forsvarssjefen 2012, 6). Denne ledelsesformen tilsier at ledere også på lavere nivå skal ta selvstendig ansvar for

pålagte oppdrag, og gir lavere ledere rett og plikt til å ta ansvar for å ta beslutninger i vanskelige situasjoner; «*Militært lederskap må derfor dimensjoneres for en kompleks virkelighet som er vanskelig å forutsi og forstå*» (Forsvarssjefen 2012, 5). Denne ledelsestilnærmingen viser oss at det i forsvarssektoren er en tanke om at vanskelige spørsmål ikke skal unngås, men løses. Dette vil i McNamaras rammeverk tilsvare at man er i en «*coordination*» eller «*collaboration*» situasjon. McNamara sier at «*The difference between turf issues in coordinative interactions and those in collaborative interactions has to do with how they are resolved*» (McNamara 2012, 389). I en «*collaborative*» situasjon sier teorien at vanskelige spørsmål løses ved at aktørene jobber sammen for å løse vanskelige problemer. Dette samsvarer godt med det vi finner i datagrunnlaget om reformen, som pålegger at samarbeidsfora skal etableres for å koordinere mellom aktørene, for eksempel i spørsmålet om tverrprioritering mellom prosjekter, et tradisjonelt vanskelig spørsmål i en organisasjon. Erfaringen rett før reformen var at «*Kombinert med svake formelle insentiver til å drive tydelig porteføljestyring og tverrprioritering, kan de uformelle insentivene forhindre aktørene i å ta de vanskelige beslutningene*» (Presterud & Øhrn 2015, 28). Dette ble håndtert organisatorisk i reformen ved å opprette samarbeidsfora: «*FDs porteføljestyringsråd, med representanter fra aktuelle etater, er etablert for å bidra til effektiv og nødvendig strategisk styring av den samlede materiellinvesteringsporteføljen. Rådet har til hensikt å bidra til klare prioriteringer til enkeltprosjekter og legge til rette for tverrprioritering mellom programmer*» (Forsvarsdepartementet 2016a, 9). Hvorvidt reformen faktisk har lyktes eller ikke er utenfor rammene av denne studien og må avklares gjennom videre forskning. Basert på den beskrivelse av reformen som er gitt i materialet vil jeg på dette punktet konkludere med at samarbeidsformen i investeringsprosessen ligner mest på McNamaras kategori «*collaboration*».

5.2.8 Ressursfordeling

Formelt og organisatorisk er forsvarssektoren hierarkisk. Menneskene er ansatt i definerte stillinger i de respektive organisasjonene. I prosjektgjennomføring i investeringsprosessen er normen at hver organisasjon utfører sine oppgaver. Mulighet for at personer kan bytte stillinger mellom de ulike virksomhetene finnes også gjennom de såkalte «midlertidige beordringer» av kortere varighet. I tillegg foregår det utprøving av tettere organisering og etablering av mer langvarige prosjektgrupper som jobber i fellesskap for å løse prosjektoppgaver. Dette er dog unntaket mer enn normen. Dette skjer innenfor et samarbeid i

henhold til prosesser beskrevet i prosjektmodellen PRINSIX. I denne organiseringen tilhører ressursene de respektive organisasjonene.

Forsvarets Forskningsinstitutt har i sin studie evaluert i hvilken grad etatene er tro mot hverandre når det gjelder å tildele ressurser som avtalt: *«For budsjettmaksimerende aktører vil det også være rasjonelt å sette sine ressurser inn på de prosjektene som gir mest mulig igjen til egen avdeling, og dermed nedprioritere de prosjektene der bare deler av prosjektet tilfaller dem selv. Dette tilbakevises imidlertid av de fleste intervjuobjektene våre»* (Presterud og Øhrn 2015, 56). Dette indikerer at aktørene i samarbeidet har en holdning til å dele ressurser, støtte hverandre og har fokus på å løse felles utfordringer, fremfor bare å løse egne problemer. Departementets retningslinjer for investeringsprosessen pålegger gjentatte ganger at aktørene skal støtte hverandre med ressurser, for eksempel ved at Brukeransvarlig skal *«...herunder støtte Prosjektansvarlig med infrastruktur og ressurser for gjennomføring av test og verifikasjon»*. For samarbeidsnivået «coordination» beskriver McNamara at *“Resources are exchanged to create mutually beneficial relationships to enhance each organizations abilities to achieve individual goals”* (McNamara 2012, 397), mens for nivået «collaboration» beskriver teorien at *«resources are pooled...in support of collective goals»* (ibid). Den situasjon vi finner i investeringsprosessen er ikke identisk med noen av disse to beskrivelsene. Det fremstår mer som om organisasjonene beholder kontroll over hver sine ressurser, men jobber sammen for å løse felles problemer. I sum anser jeg at de data jeg har samlet fra investeringsprosessen viser at samarbeidet ligger et sted mellom «coordination» og «collaboration» nivåene i henhold til McNamaras modell.

5.2.9 Integrasjon av systemer og prosesser

Innen dette kriteriet vil organisasjoner som samarbeider beholde sine individuelle systemer og fatte beslutninger i hver sin organisasjon. I «cooperation» situasjoner vil deltagerne typisk forsøke å gjøre sine systemer kompatible med hverandre der dette bidrar til å nå deres respektive mål. I «collaboration» situasjoner vil organisasjoner være tettere integrert og det vil kunne kommuniseres mellom flere nivåer, også på tvers mellom deltagende organisasjoner. Dette inkluderer å dele data for at alle deltagerne skal kunne samhandle effektivt. Her kan vi igjen skue til Forsvarsmateriell sin årsrapport vektlegger at *«Etablerte samhandlingsarenaer for disse etatene legger til rette for effektiv utveksling av informasjon. Prinsix-sidene omfatter det overordnede rammeverket som standardiserer hvordan materiellinvesteringer skal planlegges og gjennomføres i forsvarssektoren»*, og *«Vi bruker*

flere av Forsvarets fellestjenester som direkte støtte i daglige aktiviteter, blant annet Forsvarets regnskapsadministrasjon, Forsvarets lønnsadministrasjon og Forsvarets arkivtjeneste» (Forsvarsmateriell 2019, 10).

Kanskje er det tydeligste tegnet på integrering av prosesser at forsvarssektoren har en felles prosjektmodell: *«Prinsix-sidene omfatter det overordnede rammeverket som standardiserer hvordan materiellinvesteringer skal planlegges og gjennomføres i forsvarssektoren»* (Forsvarsdepartementet u.å.). Dette tilsier at samhandlingsnivået ligner mest på *«collaboration»* i henhold til McNamaras teori.

5.2.10 Tillit

I investeringsprosessen er Forsvarsmateriells eksistensgrunnlag basert på å levere materiell til Forsvaret, og Forsvarsmateriell er den eneste leverandøren av nytt materiell Forsvaret har. Partene er derfor fullstendig avhengige av hverandre for selv å lykkes. I tillegg er Forsvarsmateriell nylig skilt ut fra Forsvaret gjennom den siste reformen, og det har vært og er betydelig utveksling av personell mellom disse etatene. Dette taler for at det eksisterer en høy grad av kjennskap til og tillit mellom aktørene i disse to organisasjonene. Personer i Forsvaret kjenner godt til, og er kjent med å jobbe sammen med Forsvarsmateriell, og motsatt. Forsvarssjefens grunnsyn på ledelse fastslår at *«Gjensidig tillit mellom teamets medlemmer og særlig mellom over- og underordnet er derfor grunnpilaren i oppdragsbasert ledelse. Tillit må eksistere på flere nivåer»* (Forsvarssjefen 2012, 13). Reformen etablerer fora for samarbeid på flere nivå i investeringsprosessen (Forsvarsdepartementet 2016a, 9). Men fra å fastslå at tillit er viktig på alle nivå, samt at det skal være samarbeid på alle nivå, og til å si at det faktisk eksisterer tillit på alle nivå, er vanskelig.

Et forhold som kan bidra til å svekke tilliten innen konkrete prosjekter er at personell i de militære stillingene ofte skifter stilling med få års mellomrom, noe som reduserer muligheten for å etablere dyp og personlig tillit til samarbeidspartnerne i hvert enkelt prosjekt. Dette fremgår også av FFIs rapport *«Videre vil økt tid i stilling kunne bidra til å bygge tillit mellom de ulike aktørene i anskaffelsesprosessen»* (Presterud & Øhrn 2015, 69). Den innretningen av samarbeid som vi ser i reformen tilsier at det er behov for en høy grad av tillit. Basert på de organisatoriske forholdene med felles bakgrunn og utveksling av personell vurderer jeg at det er en høy grad av kjennskap til hverandres organisasjoner og kultur. Dette er et godt grunnlag for tillit, som det også fremgår av teorigrunnlaget: *«Prior relationships and open*

communications may help partners develop mutual understanding» (Huxham, 2003, referert i McNamara 2012, 398).

I McNamaras teori beskrives nivået «cooperation» som en situasjon der tillit ikke er nødvendig, siden organisasjonenes egeninteresser dominerer, og partene etablerer insentiver og mekanismer seg imellom for å regulere samarbeidet. Her beskrives også nivået «coordination» som en situasjon der «*organizational leaders work closely to create relationships based on trust*» (McNamara 2012, 398). I «collaboration» situasjoner er det ifølge McNamara viktig at aktører er forpliktet til å arbeide mot felles mål, følger fastsatte regler og forhandler åpent og ærlig med hverandre. Selv om jeg i denne studien ikke har kunnet dokumentere den faktiske graden av tillit vil jeg vurdere at reformen har trekk i seg som vil kunne sammenlignes med alle nivå av samarbeid. Et tydelig sett av regler for samarbeidet slik departementets retningslinjer fastsetter kan være en fordel i en «cooperative»-situasjon. De samme retningslinjene etablerer fora der ledere samarbeider nært for å etablere relasjoner, noe som kan ligne på beskrivelsen til samarbeidsnivået «coordination». Videre indikerer etableringen av fora på flere nivå i organisasjonen, sammen med den klare beskrivelsen av behovet for tillit som er gitt i forsvarssjefens retningslinjer for ledelse, at det i investeringsprosessen er en forventning om et samarbeid ut over nivået «coordination», mer i retning av nivået «collaboration». Dette er dog ikke tydelig i det innsamlede materialet, så jeg vil konkludere med at samarbeidet kan sies å ha trekk av alle McNamaras nivåer innen kriteriet tillit.

5.2.11 Oppsummering

For å oppsummere analysen av investeringsprosessen sett i forhold til McNamaras rammeverk kan man sette de ulike kriteriene og deres score inn i en tabell:

Kriterie	Cooperation	Coordination	Collaboration
Design av organisasjoner		x	
Graden av formalisme		x	x
Aktørenes autonomi			x
Hvilke nøkkelpersoner samhandler?			x
Informasjonsdeling			x
Beslutningstagning	x	x	x
Løsning av vanskelige problemer		x	x
Ressursfordeling		x	x
Integrasjon av systemer og prosesser			x
Tillit	x	x	x

Figur 12 – oppsummering av investeringsprosessens score i forhold til McNamaras rammeverk

Selv om en slik analyse ikke er en fullstendig presis evaluering av styringsformen, gir den likevel en meget god indikasjon på graden av samarbeid i investeringsprosessen. Det vi ser er at det er vanskelig å eksakt kategorisere det samarbeidet som foregår i investeringsprosessen med McNamaras rammeverk. Dette kan skyldes at et slikt samarbeid er så kontekst-spesifikt at det er vanskelig å etablere en teori som passer for alle tenkelige samarbeid. En annen mulig forklaring på mangel på samsvar kan være at det innsamlede datagrunnlaget muligens ikke belyser alle de forhold som McNamaras teorigrunnlag omhandler. Jeg anser likevel at McNamaras teoretiske grunnlag omhandler tema som i stor grad er gjenfinnbare i datagrunnlaget, og at det teoretiske rammeverket således er relevant for å analysere dette samarbeidet. Basert på dette vil jeg konkludere med at investeringsprosessen i hovedsak fremstår som en mellomting mellom en «*coordination*» og en «*collaboration*» prosess i henhold til McNamaras rammeverk. Siden jeg tidligere har vist en samarbeidsprosess i stor grad kan sammenlignes med den styringsformen som karakteriserer New Public Governance betyr det at investeringsprosessen i sin karakter har tydelige New Public Governance trekk. Dette er i seg selv av akademisk interesse, og blir ikke praktisk nyttig før vi går videre og ser

på hvilke implikasjoner dette har. Her kan vi trekke videre veksler på det teoretiske grunnlaget som allerede finnes innen New Public Governance. I det innsamlede materialet finnes det ikke referanser til begrepene tradisjonell offentlig styring, New Public Management styring eller New Public Governance. Likevel gir reformen inntrykk av at balansen mellom styring i linje versus styring gjennom samarbeid (i nettverk) har vært viet stor oppmerksomhet. Dette fremkommer spesielt gjennom det antall referanser jeg har gitt til Forsvarsdepartementets retningslinjer. Mangel på referanser til det akademiske grunnlaget behøver ikke bety noe annet enn at beslutningstagerne i denne reformen ikke har erfaring med dette teoretiske grunnlaget, men snarere har utformet reformen med «den utøvende praktikers» begrepsapparat.

Når vi nå har slått fast at samhandlingen i investeringsprosessen bruker en rekke virkemidler som vi kjenner som New Public Governance, så følger det logisk av dette at vi kan nyttiggjøre oss det eksisterende teoretiske grunnlaget og forskningen som finnes omkring New Public Governance. Vi kan i stor grad overføre dets gyldighet også til investeringsprosessen. Jeg vil konkret se på hvilke implikasjoner dette kan ha for ledelse av samarbeidsprosesser.

6 Ledelse i nettverk - analyse

Etter å ha fastslått at investeringsprosessen har et stort innslag av styringsformer som ligner på New Public Governance vil jeg forsøke å se på noen av de implikasjoner dette kan ha på ledelse i prosessen. Dette kapittelet er annerledes enn det forrige analysekapittelet. Mens det forrige kapittelet fokuserte på en dokumentanalyse av innsamlet materiale og teori har jeg her forsøkt å bruke de empiriske data og teoriene til å gjøre kvalifiserte antagelser omkring konsekvenser av styringsformen. Dette kan bidra til å svare på mitt delspørsmål «*Hvilke konsekvenser kan en slik organisering ha for ledelse i investeringsprosessen?*».

Vi har sett at Forsvarsdepartementet har innført en rekke organisatoriske trekk som kan gjenkjennes fra beskrivelsene av New Public Management. Samtidig er det som jeg har vist innført en rekke trekk som kan gjenkjennes i det teoretiske grunnlaget fra New Public Governance. Spørsmålet om hvorvidt New Public Governance erstatter New Public Management virker for unyansert, da det virker mer relevant å se på samarbeid som et tilhørende og nødvendig supplement til New Public Management. New Public Governance innfører styringsmekanismer som reduserer de overordnede nivåene sin rolle i, og behov for, å koordinere mellom lavere aktører på lavere nivå. Samarbeid på tvers er derfor nødvendig for å sikre en god gjennomføring av den samlede innsats i investeringsprosessen.

I årene forut for den siste reformen i investeringsprosessen ble det klart for Forsvarsdepartementet at den eksisterende prosessen ikke fungerte som den skulle. Målsettingen med reformen var ifølge departementet å: «...*oppnå en sterkere strategisk styring, gjennom blant annet kortere styrings- og ansvars-linjer. I tillegg er hensikten å oppnå kvalitetsforbedring og effektivisering av materiellinvesteringer og materiellforvaltning*» (Forsvarsdepartementet 2016b, 87).

En utfordring som signaliseres tydelig i det empiriske materialet fra før reformen er behovet for å redusere såkalt «*goldplating*», eller overdrevent høye krav til materiellet som skal anskaffes. Slik «*goldplating*» øker kostnad, tidsforbruk og risiko omkring prosjektgjennomføringen. Dette kommer tydelig frem gjennom rapporten fra Forsvarets Forskningsinstitutt: «*Våre respondenter er tydelige på at gold plating forekommer. Det bli i hovedsak pekt på brukerne og deres kravstilling ..., men også på fagpersonell i FLO*»

(Presterud og Øhrn 2015, 40). Dette vises også av McKinseys funn; «...sektoren kunne fått mer igjen for investeringsmidlene. En av de bakenforliggende årsakene til dette anses å være et insentivsystem som i liten grad presser organisasjonen til å gjøre avveininger mellom spesifikasjoner og pris.» (McKinsey & Company 2015, 99). En forventning til reformen ville være at departementet i sin reform innfører mekanismer som sikrer sterkere styring for å motvirke slike effekter. Forsvarets Forskningsinstitutt har også foreslått en mulig måte å endre organisasjonsformen på: «For å fjerne FLO fra insentivene i etaten foreslår vi å gi FLOs investeringsvirksomhet en mer uavhengig rolle» (Presterud og Øhrn 2015). Dette rådet ser ut til å ha blitt fulgt i reformen, og rollen som Prosjektansvarlig ble skilt ut til den nye etaten Forsvarsmateriell.

Departementet vektla her å forenkle den valgte organiseringen ved å benytte New Public Management lignende virkemidler. En slik oppdeling av funksjonsområder i separate enheter, underlagt korte og direkte styringslinjer, og med fokus på konkret måling av effektivitet, er typiske virkemidler i New Public Management. Det virker som om reformen, i tillegg til de tydelige New Public Management grepene beskrevet ovenfor, også forsøkte å ta inn en del trekk som ligner på New Public Governance styring. Dette ble gjort gjennom å strukturere dialogen direkte mellom aktørene, også på lavere nivå. På denne måten å håndteres noe av den kompleksiteten som den New Public Management-lignende styringen ikke klarer å håndtere. Men reformen gir ingen indikasjon på at man har vurdert eller tatt hensyn til de utfordringer som fremkommer ved slik bruk av New Public Governance styring. Slike utfordringer er blant annet den tids- og ressursforbruk og den kompleksitet som en slik styring medfører. I forskning på området finner man blant annet råd slik som «*Don't do it unless you have to. Joint working with other organizations is inherently difficult and resource consuming*» (Huxham og Vangen 2005, 37).

Ved å betrakte reformen fra et New Public Governance perspektiv ser vi at reformen faktisk øker kompleksiteten i investerings prosessen. Dette kommer av at to av de sentrale rollene, Brukeransvarlig og Prosjektansvarlig, plasseres lenger fra hverandre organisatorisk, og i hver sin etat. Det kan se ut som om ønsket om å motvirke overdreven spesifisering, eller «goldplating», gjennom å plassere hovedansvaret for investeringsprosessen lenger bort fra brukere, har veid tyngre enn hensynet til de økte utfordringer som følger av økt behov for samarbeid på tvers mellom aktører i prosessen. Ifølge det teoretiske grunnlaget ville vi i en slik situasjon forvente økte transaksjonskostnader i samhandlingen.

Reformen har fastsatt en samarbeidsmodell: «*Et av investeringskonseptets grunnprinsipper er gjennomgående og integrerte arbeidsprosesser*» (Forsvarsdepartementet 2016a, 8). Det teoretiske grunnlaget fra Ansell & Gash gir oss en indikasjon på hvilket kompetansebehov som kan være nødvendig for å lede samhandling i en New Public Governance modell: «*Much of the contemporary leadership literature has clearly moved away from a 'command-oriented' view of the leadership role and has embraced a more 'distributed' view of leadership*» (Ansell og Gash 2013, 5). En slik endring av krav til ledelse er ikke bare noe som plutselig har kommet inn over forsvarssektoren med den siste reformen, men er et ledd i en pågående og langvarig internasjonal utvikling.

Som vi har sett av det teoretiske grunnlaget stiller en slik samhandling, eller «*collaborative*», styringsmodell visse endrede krav til ledelse enn hva tradisjonell ledelse i en hierarkisk organisasjon gjør: «*We have argued that the distinct quality of collaborative leadership is that it is facilitative rather than directive...*» (Ansell og Gash 2013, 18). Den samme forståelsen av hvordan en nettverksbasert styringsmodell kan påvirke behovet for ledelse ser vi hos Forsvarets forskningsinstitutt rapport: «*For å bedre samhandling og kommunikasjonsflyt i Forsvaret, må menneskene i organisasjonen samhandle og kommunisere bedre og på andre måter enn det som er tilfellet i dag. Økt evne til samhandling i nettverk krever med andre ord nytenkning om hvordan seleksjon, trening, utdanning og lederskap skal skje i Forsvaret i framtiden*» (Rutledal m.fl. 2016, 23).

Basert på en slik forventning om endrede krav til ledelse kunne man forvente at reformen også inneholdt elementer av en reform innen ledelse og kompetanse. Vi ser anbefalinger om dette også i McKinseys rapport som nokså generelt anbefaler å «*bygge kompetanse i bruk av investeringsprosessen*» (McKinsey & Company 2015, 99). Forsvarets Forskningsinstitutt påpekte også behovet for kompetanseheving innen prosjektgjennomføring gjennom å konkludere at det er nødvendige å «*styrke utdanningen av prosjektkoordinatorer og prosjektledere....*» (Presterud og Øhrn 2015, 71). Ved etableringen av reformen presiserte Forsvarsdepartementet ovenfor Stortinget at «*... skal etaten bestå av ledere og medarbeidere med en balansert kompetansesammensetning av høy økonomisk-administrativ, teknisk, juridisk, militær og annen relevant kompetanse innenfor etatens ansvarsområde.*» (Forsvarsdepartementet 2015a, 134). Fokuset her ligger på de disipliner som er nødvendig for

å drive god etatsledelse. Samme sted gir Forsvarsdepartementet i litt mer generelle vendinger føringer for kompetanseutvikling ved etableringen av Forsvarsmateriell: «*Arbeidet med å etablere en tydelig og helhetlig plan for kompetanseutvikling skal skje parallelt med etableringen av den nye etaten.*» og «*Materielletaten skal utvikles med en robust og tilstrekkelig kompetanse knyttet til etatsledelse.*».

Ansell & Gash sine roller som «*Steward*», «*Mediator*» og «*Catalyst*» har med økt grad av New Public Governance styring fått en økt aktualitet for ledelse av investeringsprosessen. Likevel kan ikke disse begrepene gjenfinnes i det empiriske materialet. Det er ingenting i det innsamlede materialet som indikerer at reformen har fokus på disse aspektene av ledelse. Som jeg tidligere har nevnt betyr ikke dette nødvendigvis at disse forholdene ikke har vært tenkt på, men muligens at det innsamlede materialet er på et for overordnet nivå for å fange opp tanker omkring lederutvikling.

De endringer i lederrollen som teoriene her viser oss bør også vurderes som en del av lederrekrutteringen. Ansettelse av ledere med manglende utdanning, erfaring eller bevissthet omkring balansen mellom samarbeid i nettverk og tradisjonell linjestyring øker faren for å få aktører i prosessen som ikke evner å lede effektivt. Dette kan være uheldig for organisasjonenes evne til å lede og styre investeringsprosessen på en god måte.

Målet om kompetanse er også nedfelt i dokumenter på lavere nivå. PRINSIX websidene omtaler blant annet utdanning innen prosjektledelse; «*PRINSIX utdanningsprogram er et helhetlig og målrettet utdannings- og sertifiseringsløp innen faget prosjektledelse. Programmet er beregnet på ansatte i Forsvarsmateriell, Forsvaret, og alle etater i Forsvarssektoren som anskaffer materiell...*» (Forsvarsdepartementet u.å.). Felles for alle dokumentene i mitt kildemateriale er at ingen er spesifikke på hvilke særskilte krav til kompetanse innen ledelse og styring som følger av den valgte styringsformen. En mulig konsekvens av den valgte styringsmodellen kan være at krav til utvelgelse og utvikling av ledere som skal lede og styre investeringsprosessen må tilpasses. En endring bør da ifølge Ansell & Gash være i retning av lederatferd som inneholder tydelige elementer av «*Steward*», «*Mediator*» og «*Catalyst*» rollene. PRINSIX er forsvarssektorens prosjektmodell og det gjennomføres kurs i denne. En justering av retningslinjer og prosedyrer for styring burde reflekteres i PRINSIX utdanningene slik at disse tankene blir institusjonalisert i virksomhetene.

I mange eksempler på New Public Governance lignende styringsmodeller fra offentlig og privat samarbeide er målet å bringe sammen aktører som kommer fra vidt forskjellige organisasjoner, og som ikke er organisatorisk tilknyttet hverandre. Det er altså ingen kommandokjede som kan knytte dem sammen, og ingen formell mulighet til å beordre alle aktørene til å drive koordinering. I Forsvarssektoren er situasjonen annerledes. De sentrale aktørene står under ledelse av Forsvarsdepartementet. Departementet ville i teorien kunne gjennomført en mer detaljert styring og koordinering mellom dem for å redusere behovet for selvsynkronisering. Den reelle muligheten til å gjennomføre en sterkere strategisk styring fra departementets side avhenger også av ressursituasjonen. Bemanningssituasjonen og evnen til å drive porteføljestyring har blitt trukket i tvil i det empiriske grunnlaget. Dette fremkommer av FFIs studie: «*Mangelen på personell ser ut til fortsatt å være et problem i investeringsvirksomheten*» (Presterud og Øhrn 2015, 57). utfordringer ved departementets evne til å styre prosessen underbygges også i den samme studien «*Videre må Forsvarsdepartementets evne til å prioritere på tvers mellom prosjekter styrkes*» (Presterud og Øhrn 2015, 5). Det virker som om det er denne reduserte styringsevnen som har blitt forsøkt kompensert ved å gradvis innføre New Public Governance lignende mekanismer. Dette illustreres også i departementets retningslinjer for investeringsprosessen: «*Samhandlingsarenaene bidrar til effektiv planlegging og gjennomføring av materiellinvesteringsprosjektene i hele forsvarssektoren*» (Forsvarsdepartementet 2016a, 8).

Kompleksiteten i investeringsprosessen ved bruk av New Public Governance prinsipper gir også utslag innen samhandlingen. På grunn av prosjektenes kompleksitet blir aktørene i stor grad gjensidig avhengige av hverandre. Dette skaper igjen et behov for koordinering av ressurser etatene mellom, og forsterkes av den nevnte mangelen på bemanning i prosjektgjennomføring. Det teoretiske grunnlaget inneholder klare advarsler omkring ressursbehovet ved collaboration, tydeligst gitt av Huxham og Vangen, som i sin studie av «collaborative advantage» anbefaler at: «*Don't work collaboratively unless you have to*» (Huxham og Vangen 2005, 80). Dette på grunn av at samarbeid er en ressurskrevende styringsform.

En økning av antall aktører gjennom fragmentering av sektoren vil ha effekt på ressursbehovet for å gjennomføre prosjektene, de såkalte transaksjonskostnadene, ut over selve innkjøpskostnaden for nytt materiell. Dette ser vi i Forsvarets Forskningsinstitutt

rapport: «en annen mekanisme som er med på å styre adferden her, er antall DIFer (Driftsenheter – for eksempel Luftforsvaret, Hæren, Sjøforsvaret) som føler eierskap til de enkelte prosjektene....prosjekter med tydelige interessenter er lettere å få gjennomført enn prosjekter med mange interessenter» (Presterud & Øhrn 2015, 56).

Dette funnet samsvarer meget godt med teorigrunnet som fremhever den kompleksiteten som ligger i samarbeid, og utfordringer med å koordinere flere aktører. Erfaringer som for eksempel: «...the other participants involved are unlikely to want to achieve exactly the same things as you...», og «Don't expect other organizations to do things the same way yours does» (Huxham og Vangen 2005), illustrerer dette. For å motvirke slike økte transaksjonskostnader bør man derfor ifølge teoriene holde antall aktører (i Forsvarssektorens tilfelle antall etater eller antall DIFer) så lavt som mulig. Den gjennomførte reformen, og for øvrig også tidligere reformer i forsvarssektoren, øker snarere enn reduserer antall aktører i investeringsprosessen. Dette vil da ifølge teorien øke transaksjonskostnadene i investeringsprosessen. En konsekvens av dette er at det i investeringsprosessen må aksepteres og budsjetteres med å avsettes nok tid til å gjennomføre de prosesser som innebærer koordinering mellom brede grupper av aktører.

Det teoretiske grunnlaget innen New Public Governance vektlegger betydningen av tillit i relasjonene. For eksempel påpeker både McQuaid «The importance of trust is often highlighted» (Osborne 2010, 139) og McNamara viktigheten av tillit når man utøver samarbeid; «In collaborative interactions, trust between participants at all levels increase the likelihood that collective action will occur» (McNamara 2012, 398). Huxham og Vangen har også forsket på dette og legger til at tillit ofte er en mangelvare i den virkelige verden: «Rather than describing situations in which collaborative action is underpinned by trust, people tell us about misuse of power, hostility between members and about collaborative situations generally characterized by suspicion and mistrust» (Huxham og Vangen 2005, 153). Dette viser betydningen av å fokusere på tillit og bygging av tillit som en planlagt og styrt prosess. Huxham og Vangen har i sin forskning konkretisert dette som en tillitsbyggings-sirkel (trust building loop), (Huxham og Vangen 2005, 155). Det grunnleggende budskapet i denne er at tillit bygges gjennom å oppnå suksess sammen, og gradvis bygge videre fra å ha startet med å oppnå raske seiere i mindre oppgaver til å øke omfang og kompleksitet i oppgavene. McNamara understreker også at tillit er en krevende verdi å bygge opp: «While trust is a critical component of collaboration, it takes time and resources to develop and sustain.» (McNamara 2012, 398). Vektlegging av den økte betydningen av tillit som følger av

New Public Governance styringsmetodene finnes ikke beskrevet i det innsamlede materialet som beskriver reformen.

Erfaring fra forsvarssektoren viser at lav bemanning, samt hyppig personellrotasjon, var en utfordring før reformene: «*Fasebytter og rotasjon i personell gjør at prosjektteam er lite stabile*» (McKinsey&company 2015, 108), og «*Respondentene i undersøkelsen fra 2012 beskriver mangelen på kapasitet som en viktig årsak til forsinkelser. To år senere får vi lignende svar fra våre respondenter*» (Presterud og Øhrn 2015, 57). Siden tillit er spesielt viktig i en New Public Governance styringsmodell, og det er tidkrevende å etablere tillit, er det ekstra viktig å redusere rotasjonen i gruppene som arbeider sammen i en slik styringsform. Den innførte reformen bør følges av tiltak for å redusere personellrotasjon og tiltak for å øke gjensidig tillit.

Det kan virke som om tanken bak reformen er at investeringsprosessen skal styres gjennom en balanse mellom styring i linjen og styring i nettverk. Det empiriske materialet gir ingen indikasjon på at det er gjort en vurdering av de utfordringer som en økt grad av styring gjennom nettverk medfører innen økt behov for tillit, endret lederkompetanse og økt ressursbehov for å lede prosessen. Manglende bevissthet og kunnskap om disse forholdene vil kunne føre til utfordringer i ledelse av samarbeidet. Dette kan svekke organisasjonens evne til å arbeide slik reformen forutsetter, og dermed svekke reformens effekt. Som tidligere påpekt har dokumentasjonen omkring reformen lite omtale av de utfordringene omkring de nye styringsformene som vi her har sett på. Økt kunnskap om slike styringsformer og deres utfordringer vil være en vesentlig faktor i å kunne utvikle organisasjonene i en god retning. God kunnskap om disse forholdene innen ledelse og styring påvirker investeringsprosessen er vesentlig for å kunne utføre gode tiltak innen ledelse og styring egen organisasjon. Videre forskning på dette i forsvarssektoren vil være meget viktig for å kunne treffe de rette tiltakene for å forbedre investeringsprosessen.

7 Konklusjon og anbefaling

7.1 Svar på problemstillingen

Som jeg har vist i analysen er investeringsprosessen i forsvarssektoren en prosess som er sammensatt av styringsformer fra flere styringsparadigmer. Den siste reformen innførte tydelige trekk fra både paradigmet New Public Management og fra paradigmet New Public Governance. Det er ikke nødvendigvis motsetninger mellom disse paradigmene, da de i stor grad lever side om side og understøtter hverandre for å bidra til den samlede effektiviteten i prosessen.

På mitt første delspørsmål: *Medfører reformen i investeringsprosessen en ny form for styring sammenlignet med tradisjonelle styringsform i offentlig sektor»* vil jeg svare ja. De styringsmessige grepene som ligger i reformen kan best sammenlignes med kategoriene «*coordination*» og «*collaboration*» som beskrives av McNamara. Dette indikerer en relativt høy grad av gjensidig avhengighet og felles arbeide mot mål. Denne styringsformen er ikke fullstendig ny i forsvarssektoren, men den måten den er innført i investeringsprosessen på medfører en forskjell fra tidligere, og har et innslag av noe nytt i seg.

I det innsamlede materialet finnes det ikke referanser til styringsformene tradisjonell offentlig styring, New Public Management eller New Public Governance. Likevel gir reformen inntrykk av at balansen mellom styring i linje versus styring gjennom samarbeid (i nettverk) har vært viet stor oppmerksomhet. Ved å dokumentere en forbindelse mellom reformens elementer og det tilgjengelige teoretiske grunnlaget innen New Public Governance har jeg åpnet et større utvalg av begreper og erfaring som kan brukes for å bedre forstå, utøve og kanskje også videreutvikle styringsformen i investeringsprosessen.

Mitt neste delspørsmål var:

«Hvilke konsekvenser kan en slik organisering ha for ledelse i investeringsprosessen?»

Studiens funn åpner opp et område av kunnskap og empiriske erfaringer som ikke har blitt fullt utnyttet til nå, og som forsvarssektoren kan nyttiggjøre seg i arbeidet for å utføre investeringsprosessen bedre og mer effektivt. Studien peker også på en del områder innen ledelse hvor det kan være spesielt interessant å se nærmere på de konsekvenser reformen har for ledelse av prosessen. Herunder kan nevnes viktigheten av opplæring og viktigheten av å

ha et felles begrepsapparat. Dette er viktig for å forstå de ulike rollene i ledelse av samarbeid siden disse kan være annerledes enn under ledelse i tradisjonelle organisasjoner. En bevisstgjøring av at et typisk New Public Management grep som oppstykking av en større organisasjon i funksjonelle enheter øker transaksjonskostnaden i samvirket på lavere nivå. Investeringsprosessen slet før reformen med at det i deler av prosessen var uklarhet i roller og oppgaver. For å oppnå reformens ambisjon om å få en effektivisering av investeringsprosessen bør det vurderes å bevisstgjøre og utdanne de som driver prosessen om at man her har med en annerledes styringsform å gjøre. En slik oppdatering kunne for eksempel forklare tydeligere hva som er beslutningsmandatet for samhandlingen, og hva som må besluttes i de respektive linjeorganisasjonene. Viktigheten av å bevisst bygge tillit, herunder gjennom å sikre minst mulig rotasjon av personellet, er også et av de viktige funnene i studien.

Mitt overordnede spørsmål:

Hva er konsekvensene av den nye organiseringen av materiellanskaffelse i forsvarssektoren for styring og ledelse av investeringsprosessen?

har dermed blitt besvart, og vi ser at den nye organiseringen av investeringsprosessen i forsvarssektoren medfører en rekke konsekvenser.

7.2 Videre forskning

Som tidligere nevnt finnes det en betydelig forskning som har relevans for reformene i forsvarssektorens investeringsprosess, men det ser ikke ut til at det finnes forskning som spesifikt omhandler forholdet omkring styringsformer i investeringsprosessen. Det finnes heller ikke forskning som spesifikt evaluerer *effekten* av reformene. Dette kan i noen grad forklares med at reformen er nokså ny, og de investeringsprosessene som foregår er i hovedsak lange, flerårige aktiviteter hvor effekt trolig ikke kan måles raskt. Det bør likevel være mulig å finne et tilstrekkelig empirisk grunnlag for å gjennomføre slike studier av reformens effekt. Det ville derfor vært svært interessant å studere dette, for eksempel gjennom å gjennomføre en oppfølging av de kvantitative studiene av prosjektgjennomføring i forsvarssektoren som FFI gjorde i 2015.

I sin operative virksomhet har Forsvaret de siste to tiårene innført en styringsfilosofi som benevnes Network Centric Warfare (NCW). Det kan ses visse likhetstrekk mellom NCW og

New Public Governance, især innen vektleggingen av koordinering både horisontalt og vertikalt, alternering mellom å være den som støtter og den som støttes, samt vektleggingen av at beslutninger fattes i dialog mellom aktørene istedenfor gjennom sentralisert vertikal styring. En studie av forholdet mellom denne Network Centric Warfare filosofien og samarbeid innen styring i investeringsprosessen kunne være interessant for å belyse eventuelle likheter eller ulikheter, noe som igjen kunne gi grunnlag for en styrket lederskapsutdanning.

8 Litteraturliste

- Ansell, Chris, og Alison Gash. 2013. «Stewards, Mediators and Catalysts: Toward a Model If Collaborative Leadership». Department of Political science, university of Oregon.
- Bukve, Oddbjørn. 2016. «Forstå, forklare, forandre - Om design av samfunnsvitenskapelige forskningsprosjekt». Oslo. Universitetsforlaget.
- Børmer, Øystein. 2015. «Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring». NOU NOU 2015:14. Oslo: Justisdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d8f32f94864d4636bc468ea0bc4ca2bd/no/pdfs/nou201520150014000dddpdfs.pdf>.
- Cambridge Dictionary. u.å. Cambridge University Press.
<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/collaboration>.
- Diesen, Sverre. 2013. «Strategisk styring og ledelse i norsk offentlig sektor». Minervanett. 30. august 2013. <https://www.minervanett.no/strategisk-styring-og-ledelse-i-norsk-offentlig-sektor/142034>.
- Etholm, Ellen. 2007. «Struktur, kultur og endringer En analyse av nedbemanning og strukturendringer i Forsvarssektoren 2000-2005». Master thesis. Oslo: Universitetet i Oslo.
<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/14678/Oppgavenxutenxinformanter.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Forsvaret. 2015a. «Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren». McKinseys rapport om effektivisering. 17. mars 2015. <http://forsvaret.no/aktuelt/mckinsey-rapport-offentliggjort>.
- . 2015b. «Årsrapport for Forsvaret for 2014». Årsrapport. Oslo: Forsvaret.
https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/Forsvarets%20Aarsrapport%202014.pdf.
- . 2015c. «Et forsvar i endring - FORSVARSSJEFENS FAGMILITÆRE RÅD». Forsvaret. https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/EtForsvariEndring-Nett.pdf.
- . 2016. «Forsvarets årsrapport 2015». Årsrapport. Oslo: Forsvaret.
https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/Forsvarets%20%C3%A5rsrapport%202015%20%E2%80%93C2%A0utskriftsvennlig.pdf.
- «Forsvarets Logistikkorganisasjon». u.å. I Forvaltningsdatabasen. Oslo: Norsk senter for forskningsdata. Åpnet 16. september 2018.
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/5635/endringshistorie>.
- Forsvarsdepartementet. 2000. «St.prp. nr. 55 (1999-2000)». Proposisjon. Regjeringen.no. 5. mai 2000. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-55-1999-2000-/id203123/>.
- . 2002. «St.prp. nr. 55 (2001-2002)». Proposisjon. Regjeringen.no. 5. april 2002.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-55-2001-2002-/id206110/>.
- . 2015a. «Prop. 1 S(2015–2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2016». Regjeringen.
https://www.regjeringen.no/contentassets/10336d68c60e42bcb37d92a27b333012/no/pdfs/prp201520160001_fdddpdfs.pdf.
- . 2015b. «Ny etat for materiell i forsvarssektoren». Pressemelding. Regjeringen.no. 21. april 2015. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-etat-for-materiell-i-forsvarssektoren/id2407364/>.
- . 2015c. «Meld. St. 9(2015–2016). Melding til Stortinget. Nasjonal forsvarsindustriell strategi». Forsvarsdepartementet.

- <https://www.regjeringen.no/contentassets/e7bfdb49872449f3bd1eed10812aa4b0/no/pdfs/stm201520160009000dddpdfs.pdf>.
- . 2016a. «Retningslinjer for fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren». Forsvarsdepartementet.
- . 2016b. «Prop. 151 S (2015–2016) Kampkraft og bærekraft». Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a712fb233b2542af8df07e2628b3386d/no/pdfs/prp201520160151000dddpdfs.pdf>.
- . 2016c. Pressemelding. «Ny etat for materiell i forsvarssektoren». Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-etat-for-materiell-i-forsvarssektoren/id2407364/>
- . 2016d. pressemelding. «Forsvarsmateriell er etablert», 6. januar 2016, Nr 1/2016 utgave. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forsvarsmateriell-er-etablert/id2469462/>.
- . 2019. «Stortingsproposisjon 1S (2019-2020)». Forsvarsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/a4a8f2df124a47dabf1fc649fecfd3522/no/pdfs/prp201920200001_fdddpdfs.pdf.
- . u.å.. «Prinsix prosjektmodell». PRINSIX. Åpnet 15. september 2019. <https://forsvaret.no/prinsix>.
- Forsvarsdepartementet, og Justis- og beredskapsdepartementet. 2018. «Støtte og samarbeid - en beskrivelse av totalforsvaret i dag». FD, JD. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/stotte-og-samarbeid-en-beskrivelse-av-totalforsvaret-i-da.pdf>.
- Forsvarsmateriell. 2017. «Forsvarsmateriell årsrapport 2016». Årsberetning. Oslo: Forsvarsmateriell. <https://issuu.com/forsvarsmateriell/docs/forsvarsmateriell-aarsrapport-2016->
- . 2018. «Forsvarsmateriell årsrapport 2017». Årsberetning. Oslo: Forsvarsmateriell. <https://forsvaret.no/forsvarsmateriell/ForsvaretDocuments/forsvarsmateriell-aarsrapport-2017-12-komp.pdf>
- . 2019. «Forsvarsmateriell årsrapport 2018». Årsberetning. Oslo: Forsvarsmateriell. <https://www.regjeringen.no/contentassets/37238588cfef455d88b5eed8b49e2687/arsrapport-fma-2018.pdf>.
- Forsvarssjefen. 2012. «Forsvarssjefens grunnsyn på ledelse i Forsvaret», Oslo: Forsvaret.
- Forvaltningslovutvalget. 2019. «NOU 2019: 5». NOU. Regjeringen.no. 14. mars 2019. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/>.
- Hansen, Tore. 2018. «New Public Management». I Store norske leksikon. Oslo: Store Norske Leksikon. http://snl.no/New_Public_Management.
- NOU 1989:5. 1989. «En bedre organisert stat.» NOU 1989:5. Oslo: Forbruker-og administrasjonsdepartementet. <https://www.nb.no/nbsok/nb/0cc442d5aab791f6da25ebb51ecc6f69?lang=no#0>.
- Higdem, Ulla. 2009. «Governance og partnerskap i offentlig planlegging og forvaltning i Norge». Kart og Plan, 2009.
- Holmen, Ann Karin Tennås. 2016. «Endrede styringsregimer = endring i lederroller - Magma». Magma 2016 (2): 34–39.
- Hood, Christopher. 1991. «A public management for all seasons?» Public Administration 69 (1): 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Hood, Christopher, and Ruth Dixon. 2015. «A government that worked better and cost less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government» Oxford: Oxford University press.
- Huxham, Chris, og Vangen, Siv. 2005. Managing to Collaborate - The Theory and Practice of Collaborative Advantage. London and New York: Routledge.

- Johannessen, Asbjørn, Christoffersen, Line, og Tufte, Per Arne. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utg. Oslo: Abstrakt forlag.
- Lien, Brage, Torbjørn Hanson, Lindgren, Petter Y, og Berg, Helene. 2019. «Et uunyttet gevinstpotensial? -insentiver for forbedring og effektivisering på tvers av etatene i forsvarssektoren». FFI rapport 19/00102. Kjeller: FFI.
<https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:6438/19-00102.pdf>.
- Ladegård, Gro og Vabo, Signy Irene. 2010. «Ledelse og styring». Bergen: Fagbokforlaget.
- McKinsey & Company. 2015. «Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren». Oslo: Forsvarsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/150317modernisering-og-effektivisering-av-forsvarssektoren.pdf>.
- McNamara, Madeleine. 2012. «Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination and Collaboration: A Framework for Public Managers». *International Journal of Public Administration* 2012 (35): 389–401.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2012.655527>.
- Osborne, Stephen P. 2010. «The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance.» *The New Public Governance?*, redigert av Stephen P Osborne, 1. utg., 431. New York and London: Routledge.
- Presterud, Ane Ofstad, og Øhrn, Morten. 2015. «FFI-rapport 2015/00555 - Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret– en studie av insentiver i investeringsprosessen». FFI rapport FFI-rapport 2015/00555. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
<https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/effektive-materiellanskaffelser-i-forsvaret-en-studie-av-insentiver-i-investeringsprosessen>.
- Ringdal, Kristen. 2012. *Enhet og mangfold - Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rutledal, Frode, Håvard Fridheim, Tone Danielsen, og Stein Malerud. 2016. «Støtte til Forsvarets NbF-utvikling – sluttrapport». FFI rapport FFI-rapport 2015/02403. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
<https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:2574/15-02403.pdf>.
- Røiseland, Asbjørn, og Vabo, Signy Irene. 2016. *Styring og samstyring - governance på norsk*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Stensrud, Jon Inge. 2016. «Roller, samspill og måloppnåelse i Forsvarets materiellanskaffelsesprosjekter». Masteroppgave, Oslo: Forsvarets høgskole.
https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2392397/MA_2016_Stensrud.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Wilson, Woodrow. 1887. “The Study of Administration”. *Political Science Quarterly*, Vol 2 Ed. 2. 1887. The Academy of Political Science.