



# **Sjøkrigsskolen**

## **Bacheloroppgave**

Effektivisering av materiellanskaffelser i Forsvaret  
– Årsaker til økt tidsbruk i etterkant av Flaskehalsanalysen

av

Marthinsen, Heidi  
Sivertsen, Petter Vilhelm

Levert som en del av kravet til graden:

BACHELOR I MILITÆRE STUDIER MED FORDYPNING I LOGISTIKK OG  
RESSURSSTYRING

Innlevert: April 2018

**Godkjent for offentlig publisering**

---

## Publiseringsavtale

### En avtale om elektronisk publisering av bachelor/prosjektoppgave

Kadetten(ene) har opphavsrett til oppgaven, inkludert rettighetene til å publisere den.

Alle oppgaver som oppfyller kravene til publisering vil bli registrert og publisert i Bibsys Brage når kadetten(ene) har godkjent publisering.

Opgaver som er graderte eller begrenset av en inngått avtale vil ikke bli publisert.

Jeg( Vi) gir herved Sjøkrigsskolen rett til å gjøre denne oppgaven tilgjengelig elektronisk, gratis og uten kostnader	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nei
Finnes det en avtale om forsinket eller kun intern publisering? (Utfyllende opplysninger må fylles ut)	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nei
Hvis ja: kan oppgaven publiseres elektronisk når embargoperioden utløper?	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nei

## Plagiaterklæring

Vi erklærer herved at oppgaven er mitt eget arbeid og med bruk av riktig kildehenvisning. Vi har ikke nyttet annen hjelp enn det som er beskrevet i oppgaven.

Vi er klar over at brudd på dette vil føre til avvisning av oppgaven.

**Dato: 26 – 04- 2018**

**Heidi Marthinsen** \_\_\_\_\_

Kadett navn

Kadett, signatur

**Petter Vilhelm Sivertsen** \_\_\_\_\_

Kadett navn

Kadett, signatur

---

## Forord

Denne bacheloroppgaven er skrevet av Heidi Marthinsen og Petter Vilhelm Sivertsen våren 2017 som en avslutning på skolegangen på logistikk- og ressursstyringslinjen på Sjøkrigsskolen. Vi vil takke FFI som har tatt seg tid til å svare på spørsmål og informere om nye publikasjoner underveis i prosessen. Vi vil også takke våre informanter i FMA for støtte med datagrunnlag og andre dokumenter. En stor takk rettes også til vår veileder ved Sjøkrigsskolen, orlogskaptein Christer Pedersen, for god veiledning under utarbeidelsen av denne bacheloroppgaven.

Bergen, Sjøkrigsskolen, 26-04-2018

---

---

## Oppgaveformulering

Vår problemstilling er som følger:

*Hvilke faktorer i effektiviseringsprosessen har ført til økt tidsbruk i utarbeidelsen av en fremskaffelsesløsning?*

Vi skal svare på denne oppgaven ved å ta utgangspunkt i tre analyser av Forsvarets investeringsprosess publisert i perioden 2011-2017.

---

## Sammendrag

Det har blitt gjort en rekke analyser og studier de siste årene av investeringsområdet og anskaffelsesprosessen av materiell i Forsvaret for å identifisere mulige områder til forbedring og effektivisering. I 2011 fikk forsvarsstaben i oppdrag om å initiere en analyse av investeringsprosessen. Forsvarets Logistikk Organisasjon i samarbeid med Forsvarets Forskningsinstitutt gjennomførte en *Flaskehalsanalyse av Forsvarets investeringsvirksomhet* for å identifisere tiltak som kunne bidra til en mer effektiv gjennomføring av anskaffelsesprosessen. Til tross for dette arbeidet beskriver McKinsey i sin rapport i 2015 at gjennomsnittlig tidsbruk som går med til å utarbeide fremskaffelsesløsning har økt med ca. 40 % siden 2011. Data som vi har innhentet viser en økning på ca. 30% i samme tidsperiode. Dette er bakgrunnen for at vi i denne oppgaven har tatt utgangspunkt i tre analyser av Forsvarets investeringsprosess publisert i perioden 2011-2017 for å svare på problemstillingen: *Hvilke faktorer i effektiviseringsprosessen har ført til økt tidsbruk i utarbeidelsen av en fremskaffelsesløsning?*

Vi har besvart oppgaven ved å analysere fellestrekk og ulikheter ved effektiviseringstiltakene som har blitt iverksatt i de tre analysene. Videre bruker vi intervjuer fra samme tidsperiode til å øke vår forståelse av de utfordringene som ansatte opplever i hverdagen. Dette vil vi videre knytte opp mot Lewins tre endringsfaser. En teori som presenterer tre faser som en organisasjon bør gå gjennom, for å oppnå en vellykket endring. I veldig korte trekk peker funnene i denne oppgaven i hovedsak på tre årsaker i endringsprosessen som bidrar til økt tidsbruk. Dårlig kommunikasjon, ulik helhetsforståelse i organisasjonen og manglende vilje til endring.

Kort oppsummert har ingen av tiltakene eller prosessen i sin helhet kommet til Lewins 3. fase: Ny tilfrysing. Dette betyr at det ikke har blitt lagt ned et grundig nok arbeid i de to foregående fasene slik at endringsprosessen ikke har noen forutsetninger til å lykkes.

---

# Innholdsfortegnelse

<b>Forord .....</b>	<b>3</b>
<b>Oppgaveformulering.....</b>	<b>4</b>
<b>Sammendrag .....</b>	<b>5</b>
<b>Liste over figurer.....</b>	<b>8</b>
<b>Liste over tabeller .....</b>	<b>8</b>
<b>Vedlegg .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Innledning.....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Bakgrunn .....</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Motivasjon.....</b>	<b>11</b>
<b>1.3 Mål .....</b>	<b>11</b>
<b>2. Teori .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 PRINSIX.....</b>	<b>12</b>
2.1.1 Definisjonsfasen .....	13
<b>2.2 Lewins modell: Opptining, endring, ny tilfrysing.....</b>	<b>13</b>
<b>3. Metode .....</b>	<b>15</b>
<b>3.1 Sekundærdata.....</b>	<b>15</b>
<b>3.2 Undersøkelsen .....</b>	<b>16</b>
<b>3.3 Ekstensivt undersøkelsesdesign – Kvalitativ metode .....</b>	<b>16</b>
3.3.1 Komparativt case-studie .....	17
<b>3.4 Reliabilitet og validitet .....</b>	<b>18</b>
<b>4. Introduksjon av case.....</b>	<b>19</b>

---

<b>4.1</b>	<b>FLO - “Flaskehalsanalyse av Forsvarets investeringsvirksomhet”</b> .....	<b>19</b>
<b>4.2</b>	<b>McKinsey - “Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren”</b> .....	<b>20</b>
<b>4.3</b>	<b>FMA - “Tiltaks- og gevinstrealiseringsplan for fase III 2017-2020”</b> .....	<b>20</b>
<b>4.4</b>	<b>Økning i tidsbruk i utarbeidelsen av FL etter 2011</b> .....	<b>21</b>
<b>5.</b>	<b>Analyse</b> .....	<b>23</b>
<b>5.1</b>	<b>Kommunikasjon av ansvar og myndighet</b> .....	<b>23</b>
5.1.1	Inndeling av prosjekter etter størrelse .....	23
5.1.2	Lewins 3 faser for endringsprosessen .....	27
5.1.3	Kommunikasjon mellom aktører i prosjektet .....	28
5.1.4	Lewins 3 faser for endringsprosessen .....	29
<b>5.2</b>	<b>PRINSIX</b> .....	<b>30</b>
5.2.1	Lewins 3 faser for endringsprosessen .....	31
<b>5.3</b>	<b>Omorganisering og personellrotasjon</b> .....	<b>32</b>
5.3.1	Styrke nåværende organisasjon .....	32
5.3.2	Lewins 3 faser for endringsprosessen .....	33
<b>5.4</b>	<b>Veien videre</b> .....	<b>34</b>
<b>6.</b>	<b>Konklusjon</b> .....	<b>36</b>
<b>6.1</b>	<b>Anbefaling og videre undersøkelser</b> .....	<b>37</b>
	<b>Litteratur</b> .....	<b>38</b>

---

## Liste over figurer

Figur 1: PRINSIX prosessmodell .....	12
Figur 2: Lewins modell for forandring.....	13

## Liste over tabeller

Tabell 1: Tiltak fra "Flaskehalsanalyse av Forsvarets investeringsvirksomhet" .....	19
Tabell 2: Tiltak fra "Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren" .....	20
Tabell 3: Tiltak fra "Tiltaks- og gevinstrealiseringsplan for fase III 2017-2020" .....	21
Tabell 4: Gjennomsnitt for utarbeidelse av FL før og etter flaskehalsanalysen i antall dager.....	22
Tabell 5: : Antall prosjekter sortert etter normert tid for utarbeidelse av FL (2012-2017) .....	24
Tabell 6: Tidsbruk på utarbeidelse av FL i antall dager .....	25



---

# Vedlegg

Vedlegg A: 2012-2017 antall dager OFL-KVAL

---

# 1. Innledning

I dette kapittelet ønsker vi å presentere bakgrunn for studien og valg av tema.

## 1.1 Bakgrunn

Det har blitt gjort en rekke analyser og studier de siste årene på investeringsområdet og anskaffelsesprosessen av materiell i Forsvaret for å identifisere mulige områder til forbedring og effektivisering. Noe av årsaken til dette kan sees i sammenheng med funnene i en analyse av Forsvarets Logistikk Organisasjon (FLO) som viser at utarbeidelsen av en fremskaffelsesløsning (FL) i gjennomsnitt tar 675 dager. Forsvaret har derfor sett det som nødvendig å øke fokuset på en mer effektiv materiellanskaffelses prosess i Forsvaret, derunder bruk av PRINSIX som prosjektrammeverk.

Forsvarsstaben (FST) fikk i 2011 oppdrag om å initiere en analyse av investeringsprosessen. FLO i samarbeid med Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) brukte høsten 2011 til å gjennomføre en *flaskehalsanalyse av Forsvarets investeringsvirksomhet* for å identifisere tiltak som kunne bidra til en mer effektiv gjennomføring av anskaffelsesprosessen. Våren 2012 ferdigstilte FST i samarbeid med FLO og Forsvars Departementet (FD) denne flaskehalsanalysen og iverksatte tiltak. FD forventet at effekten av disse iverksatte tiltakene ville gi effekt fra 2013 (Forsvarsdepartementet, 2013, s. 52).

I 2015 publiseres McKinsey-rapporten, resultatet av et oppdrag FD ga McKinsey i 2014 med frist for gjennomføring 1. mars 2015. McKinsey fikk i oppdrag å vurdere effektiviseringspotensialet, samt anbefale nødvendige tiltak innenfor utvalgte stabs-, støtte- og forvaltningsområder i forsvarssektoren. Til tross for arbeidet som ble lagt ned i forbindelse med funnene i flaskehalsanalysen, fremkommer det i rapporten til McKinsey at gjennomsnittlig tidsbruk som benyttes til å utarbeide fremskaffelsesløsning har økt med ca. 40% siden 2011 (Mckinsey & Company, 2015, s. 106).

I etterkant av McKinsey-rapporten gir FD på nytt oppdrag om å fremme en anbefaling om konkretisering av tiltak for å effektivisere materiell investeringsområdet, denne gangen til Forsvarsmateriell (FMA). 19. desember 2016 publiserer FMA "Tiltaks- og

---

gevinstrealiseringsplan for fase III 2017-2020” som skal gi betydelig kvalitetsheving og tidsbesparelser innenfor intern drift, fremskaffelse og forvaltning av materiell.

Med bakgrunn i dette skal vi se nærmere på følgende problemstilling ved å ta utgangspunkt i disse tre analysene av Forsvarets investeringsprosess publisert i perioden 2011-2017:

*Hvilke faktorer i effektiviseringsprosessen har ført til økt tidsbruk i utarbeidelsen av en fremskaffelsesløsning?*

## 1.2 Motivasjon

Effektiviseringen av investeringsprosessen er et svært dagsaktuelt tema som det har blitt brukt mye tid og ressurser på de siste årene. Og vil trolig fortsette å være et satsningsområde de kommende årene. I tillegg til dette er FMA og Forsvarets anskaffelsesprosess et mulig og sannsynlig arbeidssted i fremtiden for oss ettersom vi tar vår utdanning innenfor logistikk og ressursstyring.

## 1.3 Mål

Målet for denne oppgaven er å undersøke ulike faktorer som kan forklare hvorfor gjennomsnittlig tidsbruk for å utarbeide en fremskaffelsesløsning har økt siden 2011.

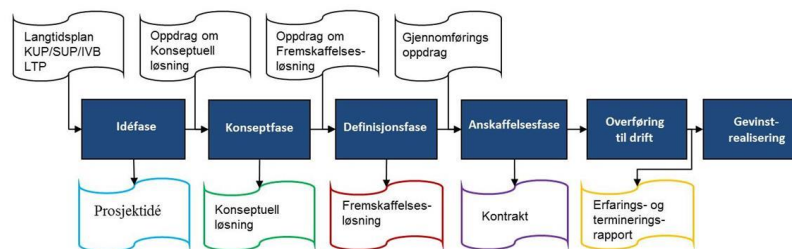
---

## 2. Teori

Vi vil i denne delen presentere relevant teori for oppgavens drøfting og problemstilling. Vi har også valgt og ta med grunnleggende informasjon om PRINSIX i denne delen. PRINSIX er ikke ansett som teori, men er Forsvarets overordnede prosjektrammeverk som standardiserer hvordan materiellinvesteringer skal planlegges og gjennomføres. Vi vil videre i denne oppgaven fokusere på prosesser i definisjonsfasen i PRINSIX-modellen, derfor vil vi kun presentere PRINSIX som rammeverk i grove trekk samt nærmere beskrivelse av PRINSIX-modellens 3.fase Definisjonsfasen. Av ren teori vil vi presentere Lewins tre-fase modell for organisasjonsendring. Denne oppgaven skal ikke ta for seg en helhetlig organisasjonsendring, men vi mener teorien er høyst relevant for å belyse utfordringer også i en mindre endringsprosess.

### 2.1 PRINSIX

PRINSIX er Forsvarets rammeverk for styring av prosjekter og skal nyttes på alle materiellprosjekter i Forsvaret. PRINSIX skal gjennomføres med de prosjektfaser og i den rekkefølgen som er angitt i prosjektmodellen under (Forsvarsdepartementet , 2013). PRINSIX beskriver hvilke roller de ulike interessenter har i de forskjellige fasene, hvilke krav som stilles til dokumentasjon, samt hvilke beslutninger som må tas underveis i prosessen. Prosjektrammeverket deler hele prosjektperioden inn i fem faser: Idefase, konseptfase, definisjonsfase, anskaffelsesfase og overføring til drift.



Figur 1: PRINSIX prosessmodell

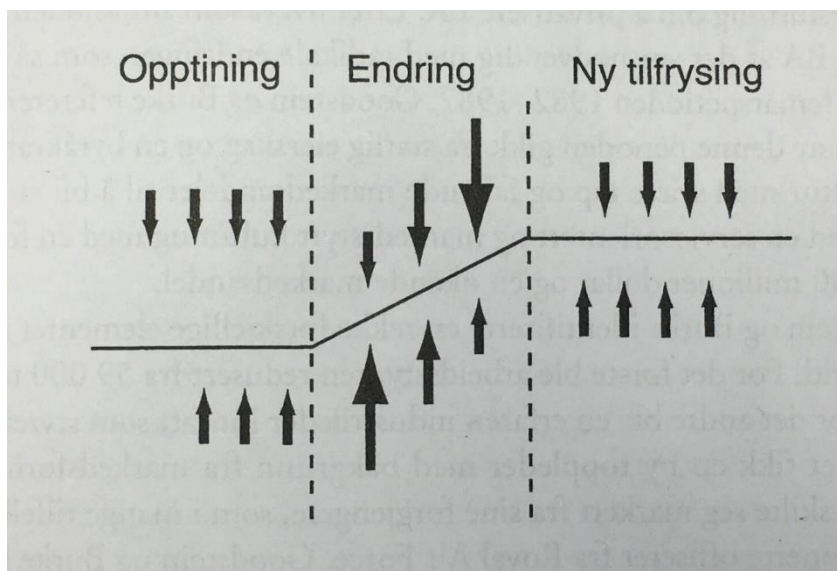
---

## 2.1.1 Definisjonsfasen

Definisjonsfasen initieres av FD som sender ut et oppdrag om utarbeidelse av fremskaffelsesløsning (OFL). Målet med denne fasen er å gi FD, som beslutningstaker, et godt grunnlag for å fatte beslutning om iverksetting, samt gi FMA et grunnlag for en kostnadseffektiv gjennomføring av prosjektet. Produktet som definisjonsfasen skal levere kalles en fremskaffelsesløsning (FL). Dette et beslutnings- og styringsdokument for prosjektet videre i neste fase: Anskaffelsesfasen.

## 2.2 Lewins modell: Opptining, endring, ny tilfrysing

Lewins modell er en teori om sosial forandring utviklet av Kurt Lewin. Den definerer sosiale institusjoner som en balanse mellom krefter, hvor noen virker for og noen virker mot forandring (Hatch, 2011, s. 384). Lewin definerer forandring som en forbigående ustabil tilstand, som avbryter en ellers stabil likevektstilstand. Modellen presenterer tre ulike faser for en endringsprosess; Opptining, endring og tilfrysing. De ulike fasene har ulik tilnærming og konsekvens for de menneskelige ressursene internt i en virksomhet, men alle er like viktige, for å få til en effektiv endringsprosess (Yukl, 1998).



Figur 2: Lewins modell for forandring

*“Forandring er et resultat av ubalanse i det kraftfeltet som holder organisasjonens stabilitet ved like. Når kreftene som virker for forandring, er sterkere enn de som virker imot, vil organisasjonen, “bevege seg” fra én tilstand til en annen” (Hatch, 2011, s. 385).*

---

### *Fase 1: Opptining*

Dette er en fase der organisasjonen gjør seg klar til endring, dette fører til en ubalanse i likevekten som gir organisasjonen stabilitet. Destabiliseringen av de nåværende atferdsmønstre fører til at motstanden mot forandring overvinnes (Hatch, 2011, ss. 384-385). Dette er med å løse opp strukturer samt gjøre de ansatte klare for endring. Lewin mener det er viktig å skape forståelse og behov hos de ansatte for organisasjonsendring, gjennom visjon og ideer (Lewin og Lewin, 1951).

### *Fase 2: Endring*

Dette er fasen der organisasjonen ønsker endring. Dette behovet kan oppstå av flere årsaker. En uventet hendelse i organisasjonen, eller at organisasjonen selv ser behovet for endring, som et resultat av nye utfordringer eller muligheter. Her legges strategien, gjennom kartlegging og utprøving av nye metoder for å påvirke bevegelsesretningen i det nå destabiliserte systemet, i best mulig retning. For at denne fasen skal bli mest mulig vellykket, bør det også jobbes for å fjerne eventuell motstand mot endringsprosessen. dette for å bidra til en mest mulig samstemt retning.

### *Fase 3: Ny tilfrysing*

I denne tredje og siste fasen skal de nye atferdsmønstre stabilisere seg og implementeres i den eksisterende strukturen. Denne fasen beskriver Lewin som en ny og relativt stabil tilstand (Lewin og Lewin, 1951). Og det må jobbes aktivt for å stabilisere ny adferd og systemer, for å forhindre at systemet faller tilbake til de gamle vanene som, var utgangspunktet for at endringene ble iverksatt.

Lewin understreker også viktigheten med å gjennomføre alle tre fasene for å få en vellykket endringsprosess (Lewin og Lewin, 1951). For eksempel kan man ved å hoppe over opptiningsfasen og heller gå rett til endringsfasen, skape motvilje blant ansatte og involverte. Dette kan skje selv om de tenkte endringene er til det beste for alle parter, men ettersom man ikke bruker tid på å formidle og kommunisere det på forhånd er sjansene større for å mislykkes.

---

## 3. Metode

Vi vil i dette kapittelet redegjøre for datagrunnlaget for videre å presentere valg av forskningsdesign og metode. Vi vil også presentere det vi mener både styrker og svekker oppgavens validitet og reliabilitet.

### 3.1 Sekundærdata

Vi baserer oppgaven på sekundærdata, data som allerede eksisterer som forskeren ikke har hentet inn selv (Jacobsen, 2005, s. 137). Dataen vi har benyttet fremkommer av ulike dokumenter fra FFI, FMA, FLO og FD i tillegg til McKinsey. I tillegg til å finne mange av dokumentene på FFI sine nettsider har vi også fått tilsendt flere dokumenter fra ansatte i FMA og FFI. Datagrunnlaget kan deles i to grupper.

#### 1. Prosjektdokumenter:

- “Analyse av investeringsvirksomheten.”
- “Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren.”
- “Tiltaks- og gevinstrealiseringsplan for fase III”

#### 2. Rapporter:

- “Forsvarets investeringsprosess - Flaskehalsanalyse og kompetansekartlegging i FLO”
- “Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret - En studie av insentiver i investeringsprosessen”
- “Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret - Kartlegging av tidsbruk, forsinkelser og gjennomføringskostnader”
- “Mer enn 10 års erfaring, spørring 2015 flaskehalser og tidstyver.” rådata fra spørringen av FLO investeringsstab

---

## 3.2 Undersøkelsen

Vi har valgt en deduktiv fremgangsmåte i denne oppgaven. Ved bruk av rapporter og tiltakslistene, målbare tall fra prosjekter, samt intervjuer utført av FFI vil vi gjøre en analyse av relevante data for å undersøke hvilke faktorer som bidrar til økt tidsbruk for utarbeidelse av FL.

Vi startet bachelor-prosessen med utgangspunkt i Flaskehalsanalysen. Vi ønsket å se på hvilke flaskehalsene som ble identifisert i definisjonsfasen for videre å se på hvilken effekt tiltakene har hatt i etterkant av analysen på tidsbruk i definisjonsfasen. I prosessen med å innhente data og oppklare spørsmål vi har hatt i forbindelse med Flaskehalsanalysen har det underveis dukket opp flere dokumenter som til dels svarer på dette. Disse dokumentene viser blant annet to nye analyser av effektivisering av investeringsprosessen som danner grunnlaget for problemstillingen i denne oppgaven. Det var en påstand i McKinsey-rapporten som gjorde at vi valgte å endre retning på oppgaven og utarbeide ny problemstilling:

“I 2011 ble det foretatt en flaskehalsanalyse i regi av FD, som konkluderte med at tid ikke var prioritet og at det var flaskehalsene gjennom hele prosessen. Til tross for dette arbeidet har gjennomsnittlig tidsbruk som går med til å utarbeide fremskaffelsesløsning økt med ca. 40 % siden 2011.” (McKinsey & Company, 2015, s. 106).

Vi har i løpet av denne prosessen valgt å gå fra å finne hvilke effekter tiltakene har hatt på tidsbruken i definisjonsfasen, til å se på hva som kan være årsaken til at tiden til å utarbeide en FL har økt i tiden etter flaskehalsanalysen.

## 3.3 Ekstensivt undersøkelsesdesign – Kvalitativ metode

Problemstillingen kan i utgangspunktet besvares ved bruk av forskjellige metoder, men vi har valgt å bruke et ekstensivt undersøkelsesdesign med kvalitativ metode. Vi mener en kvalitativ tilnærming vil belyse problemstillingen på en bedre måte enn en kvantitativ tilnærming. Da meninger, beskrivelser, forklaringer og subjektive tolkninger fra informantene gir oss en bedre beskrivelse og forståelse av situasjonen i motsetning til å kun analysere data basert på tall fra FMA og FFI.



---

### 3.3.1 Komparativt case-studie

Vi vil sammenligne tre relativt like caser for å se på utviklingen av hvordan Forsvaret implementerer endringer for å effektivisere organisasjonen over tid. Med bakgrunn i tiden vi har tilgjengelig og oppgavens størrelse har vi avgrenset oss til å kun ta utgangspunkt i tiltakene som har innvirkning på utarbeidelsen av FL. Dette vil vi gjøre ved å ta utgangspunkt i tre analyser av Forsvarets investeringsprosess publisert i perioden 2011-2017. Alle analysene fører til en rekke ulike tiltak som skal effektivisere investeringsprosessen. To av analysene er utført internt av Forsvaret henholdsvis av FLO og FMA med støtte fra FFI. Den tredje er utført av en ekstern aktør, McKinsey, på oppdrag fra Forsvaret. Vi ser det som svært interessant å sammenlikne to analyser utført internt i Forsvaret med en analyse med samme tema av ekstern aktør, for å se om de peker på de samme effektiviseringsområdene. For å videre kunne sammenligne og underbygge påstander fra disse tre analysene vil vi bruke data om tidsbruk i antall dager for utarbeidelse av FL fra prosjekter i perioden 2012-2017. Dette er data vi får fra FMA som på en enkel og målbar måte kan bekrefte eller avkrefte om det har skjedd en økning i antall dager i utarbeidelsen av FL og i hvilken grad.

Videre vil vi bruke intervjuer utarbeidet av FFI og FLO i 2011, 2012 og 2014. Intervjuene vil gi oss en større forståelse av hvilke utfordringer de ansatte i FLO som har vært involvert i prosjektprosesser har opplevd, både til daglig og over en lenger tidsperiode. Intervjuene vil også kunne være en faktor som kan gi oss et bedre bilde av hvorfor tiden for utarbeidelse av FL har økt i tiden etter Flaskehalsanalysen. For å forklare eventuelle årsaker til økt tidsbruk kommer vi til å presentere Lewins tre endringsfaser, en teori som presenterer tre faser som en organisasjon bør gå gjennom, for å oppnå en vellykket endring. Vi mener denne teorien kan gi et godt grunnlag for å forklare årsaker til økt tidsbruk, selv om teorien i utgangspunktet er ment å brukes for en organisatorisk endringsprosess i sin helhet. I denne oppgaven vil vi bruke teorien som et verktøy for å forklare resultatet av mindre endringsprosesser også på lavere nivå i organisasjonen. I konklusjonen sammenfattes årsaker til hvorfor tidsbruken har økt samt utfordringer ved iverksatte tiltak og metoden som er brukt for å forbedre prosessen i de tre analysene.

---

## 3.4 Reliabilitet og validitet

Vi vil triangulere oppgaven ved å sammenligne de ulike tiltakene som er beskrevet i prosjektdokumentene med innhentet prosjektdata fra 2012-2017 samt intervjuer utført i samme tidsperiode. Dette gir oss et innblikk i prosessen fra flere sider og kan styrke argumentasjon i oppgaven. Trianguleringen i tillegg til bruk av både interne og eksterne kilder styrker reliabiliteten i oppgaven.

Det må tas høyde for at vi har valgt å basere oppgaven på sekundærdata, derunder intervjuer utført av FFI og FLO. Vi har derfor kun informasjon fra andrehåndskilder, det vil si at det er noen som har tolket informasjonen fra intervjuobjektene før oss. Videre i oppgaven prøver vi i all hovedsak å bruke direkte sitater fra intervjuene for å unngå unødvendig feiltolkninger. Vi har valgt å bruke intervjuer utført av FFI og FLO da dette er seriøse aktører som har større tilgang til ressurser for å utføre intervjuer i en større skala og med flere intervjuobjekter enn hva vi ville klart å utføre selv med den tiden og de ressursene vi har til rådighet i utarbeidelsen av denne bacheloroppgaven. Ved å bruke disse intervjuene vet vi også at respondentene ikke er farget av en eventuell effekt av senere innførte tiltak og omorganiseringer. Dette er viktig da vi er opptatt av å undersøke effekter av endringer over tid. Det kan igjen være en fare for at respondentene i sine uttalelser er farget av tiden før flaskehalsanalysen, men dette vil uansett være vanskelig å unngå så lenge man ikke har respondenter som kun har jobbet med prosjekter etter 2012. Prosjektdokumentene er publisert i ulike år som gir oss tidsseriedata som kan si noe om utviklingen over tid. Ved å bruke sekundærdata som i all hovedsak ligger tilgjengelig for alle er det lett å etterprøve kildene i oppgaven.

I etterkant av arbeidet med Flaskehalsanalysen og McKinsey-rapporten har deler av organisasjonen FLO gjennomgått en stor omorganisering. I januar 2016 ble FMA opprettet, hvor deler av FLO ble underlagt. Hensikten med etableringen var blant annet å oppnå kvalitetsforbedring og effektivisering av materiellinvesteringer og materiellforvaltning (Det Kongelige Forsvarsdepartement, 2016, s. 87).Grunnlaget for drøftingen i denne oppgaven tar utgangspunkt i data fra både tiden før og etter opprettelsen av FMA. Vi mener dette ikke har noen betydning for det vi skal undersøke videre i denne oppgaven.

---

## 4. Introduksjon av case

I dette kapittelet ønsker vi å presentere de 3 analysene som vi skal sammenligne videre i oppgaven. Vi vil presentere kort bakgrunnen for utarbeidelsen av de forskjellige analysene for deretter å presentere de ulike tiltakene vi mener er relevante for effektiviseringen av utarbeidelsen av FL. Vi har valgt å dele tiltakene inn i tre hovedkategorier som er gjennomgående i drøftingen:

- **Kommunikasjon av ansvar og myndighet**
- **PRINSIX**
- **Omorganisering og personellrotasjon**

Til slutt i dette kapittelet vil vi vise hva vi legger til grunn i påstanden om at det har skjedd en økning i tidsbruk etter Flaskehalsanalysen.

### 4.1 FLO - “Flaskehalsanalyse av Forsvarets investeringsvirksomhet”

FST fikk i 2011 oppdrag om å initiere en analyse av investeringsprosessen. FLO i samarbeid med FFI brukte høsten 2011 til å gjennomføre en *flaskehalsanalyse av Forsvarets investeringsvirksomhet* for å identifisere tiltak for en mer effektiv gjennomføring av anskaffelsesprosessen. Basert på denne analysen iverksatte FST en rekke tiltak mot slutten av 2012 for å redusere tiden det tar å frembringe en FL fra oppdraget blir gitt til signert FL sendes til FD. Disse tiltakene danner grunnlaget for hva som har blitt rapportert til FD i etterkant av flaskehalsanalysen. Vi har valgt ut 7 tiltak som vi vil bruke videre når vi skal analysere:

<b>“Flaskehalsanalyse av Forsvarets investeringsvirksomhet”</b>	
<b>Kommunikasjon av ansvar og myndighet</b>	Etablere normerte tider for FL-produksjon
	Samkjøre høringsrundene
	Intensive samlinger i forbindelse med utarbeidelse av FL
	Terminering av gamle OFLer
<b>PRINSIX</b>	Forenklet FL mal for prosjekter < 75 mill
<b>Omorganisering og personellrotasjon</b>	Prioritere investeringsvirksomheten i FLO
	Styrke nåværende organisasjon FLO samt unngå store omorganiseringer

Tabell 1: Tiltak fra “Flaskehalsanalyse av Forsvarets investeringsvirksomhet”

---

## 4.2 McKinsey - “Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren”

FD la i 2014 ut et oppdrag til anbudskonkurranse om bistand til modernisering og effektivisering av forsvarssektoren. Hensikten med anskaffelsen var å identifisere, kvantifisere og beskrive potensialet for ytterligere modernisering og effektivisering av utvalgte forvaltningsområder og funksjoner i forsvarssektoren.

McKinsey som til slutt fikk oppdraget henviser i sin rapport til flaskehalsanalysen, som konkluderte med at tid ikke var prioritert og at det var flaskehals gjennom hele prosessen. Men at til tross for dette arbeidet har gjennomsnittlig tidsbruk som går med til å utarbeide fremskaffelsesløsning økt med ca. 40 % siden 2011 (McKinsey & Company, 2015, s. 106).

McKinsey presenterte i sin rapport 4 forslag til tiltak for å effektivisere ressursbruken innenfor investeringer og driftsanskaffelser:

<b>“Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren”</b>	
<b>Kommunikasjon av ansvar og myndighet</b>	Vurdere å innføre insentivmekanismer. En insentivstruktur som motiverer brukerne til å velge rimelige løsninger. Eks allokere deler av investeringsbudsjettet til et lavere nivå i organisasjonen.
<b>PRINSIX</b>	Bygge kompetanse i bruk av investeringsprosessen. Opplæring i hvordan snarveiene i PRINSIX kan utnyttes for prosjekter av mindre kompleksitet og størrelse. Legge til rette for standardisering.
<b>Omorganisering og personellrotasjon</b>	Redusere personellrotasjon og sikre ende-til-ende-ansvar gjennom hele prosessen. Investeringsprosessen burde ideelt ha en prosjektleder gjennom hele prosessen.

*Tabell 2: Tiltak fra “Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren”*

## 4.3 FMA - “Tiltaks- og gevinstrealiseringsplan for fase III 2017-2020”

I et dokument fra FD april 2016 blir det igjen gitt et oppdrag om å fremme en anbefaling om konkretisering av tiltak for å effektivisere materiell investeringsområdet. Denne gangen er det FMA, med støtte fra FST og FFI, som får oppdraget. Oppdraget blir gitt på bakgrunn av en rekke analyser og studier de siste årene for å identifisere mulige områder å forbedre og effektivisere materiell investeringsområdet. Dokumentet henviser til McKinsey-rapporten,

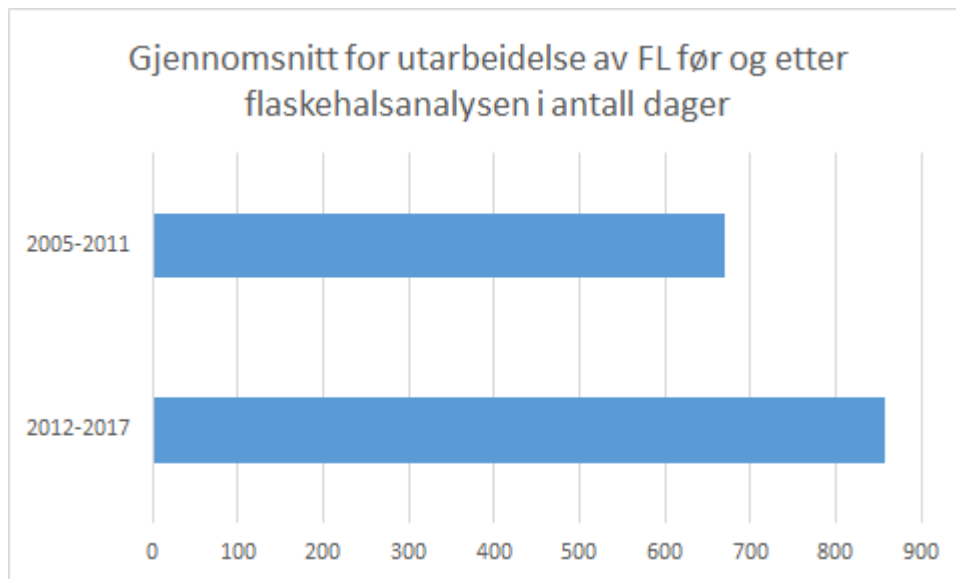
FFI sin “Hyllevarestudie” som er publisert i etterkant av flaskehalsanalysen, som de mest sentrale dokumentene.

<b>“Tiltaks- og gevinstrealiseringsplan for fase III 2017-2020”</b>	
<b>Kommunikasjon av ansvar og myndighet</b>	Etablere standardisert felles krav håndteringsverktøy for økt sporbarhet som kan føre til økt gjenbruk og standardisering av krav for å spare tid.
	Ved lang ventetid for tilbakemeldinger på UFL vil FMA ta initiativ til et møte med programleder
	Oppdatere prosess slik at forsvaret og forsvarsmateriell og evt. andre etater inkluderes i en felles høring
	Innføre nytt verktøy for prosjektoppfølgning og porteføljestyring.
	Etablere færre og større, mer komplette prosjekter, alternativt samle små prosjekter med sterke avhengigheter i program med en felles kostnadsramme
	Beslutningsmyndighet delegeres til FMA etter oppdrag om FL for prosjekter opp til et gitt beløp
	FD beskriver samtlige føringer, forutsetninger i OFL. Samfunns mål og effektmål må være tydelig beskrevet.
FD tydeliggjør når det er mulig å redusere omfang (forenkling) av beslutningsdokumentasjon (KL/FL).	
<b>PRINSIX</b>	Oppfriskningskurs for prosjektledere med “gammel” sertifisering.
	Innføre krav om gjennomført prinsix nivå 1 for teknisk personell
	Oppdatere prosedyrer, maler og veiledere for fremskaffelsesprosessen i styringssystemet
	Alle prosedyrer, maler og veileder for fremskaffelsesprosessen samles i ett og samme styringssystem
<b>Omorganisering og personellrotasjon</b>	

Tabell 3: Tiltak fra “Tiltaks- og gevinstrealiseringsplan for fase III 2017-2020”

#### 4.4 Økning i tidsbruk i utarbeidelsen av FL etter 2011

Som beskrevet tidligere er problemstillingen basert på McKinsey sin påstand om at utarbeidelsen av FL har økt med ca. 40% i tiden etter flaskehalsanalysen. Vi har fått tilgang til data fra prosjekter i tidsrommet 2012-2017 for å se om vi får samme prosentvise økning i tid for utarbeidelse av FL. Tallene vi har analysert viser at gjennomsnittlig tid for utarbeidelse av FL har økt tilnærmet 30% i forhold til data fra tiden før flaskehalsanalysen. Dette er ikke helt i samsvar med McKinsey sin påstand om en økning i tidsbruk på ca 40% etter 2011. Vi kan derfor si at med bakgrunn i det datagrunnlaget vi har tilgjengelig støtter vi McKinsey sin påstand om en økning i tidsbruk av utarbeidelse av FL i etterkant av Flaskehalsanalysen.



*Tabell 4: Gjennomsnitt for utarbeidelse av FL før og etter flaskehalsanalysen i antall dager*

---

## 5. Analyse

Det er trenden som fremkommer i Tabell 4 som danner grunnlaget for problemstillingen og videre analyse. Vi har delt tiltakene inn i tre hovedkategorier. Den ene hovedkategorien er mye mer omfattende enn de andre. Derfor har vi valgt å dele kategorien «Kommunikasjon av ansvar og myndighet» inn i to underkategorier. Målet med dette kapittelet er å belyse mulige årsaker til hvorfor tidsbruken har økt ved å peke på utfordringer ved iverksatte tiltak samt metoden som er brukt for å forbedre. Etter hver hovedkategori vil analysere hver kategori opp mot Lewins 3 faser i en endringsprosess: Opptining, endring og tilfrysing.

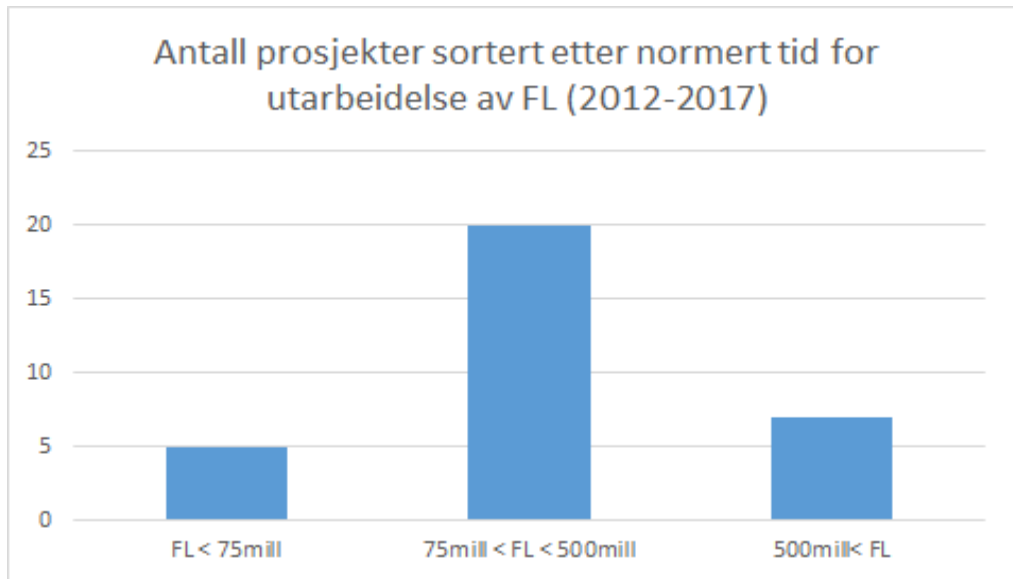
### 5.1 Kommunikasjon av ansvar og myndighet

#### 5.1.1 Inndeling av prosjekter etter størrelse

Et av tiltakene i etterkant av flaskehals analysen var å fastsette konkrete mål om tidsbruk ved utarbeidelse av FL. Følgende normerte tider ble satt som mål:

- $FL < 75 \text{ mill} = 250 \text{ dager}$
- $75 \text{ mill} < FL < 500 \text{ mill} = 350 \text{ dager}$
- $500 \text{ mill} < FL = 450 \text{ dager}$

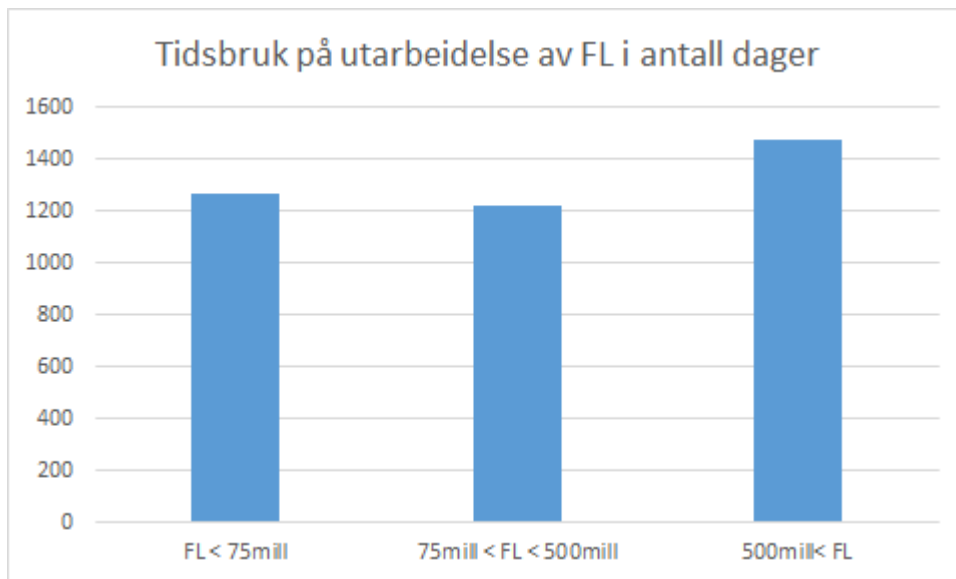
Tabell 5 viser fordelingen av utførte prosjekter i tiden etter Flaskehalsanalysen (2012-2017) sortert etter de normerte tidene for utarbeidelse av FL satt i 2012. Tabellen viser at det er en klar hovedvekt av prosjekter fra 75 millioner kroner til 500 millioner kroner.



*Tabell 5: : Antall prosjekter sortert etter normert tid for utarbeidelse av FL (2012-2017)*

Videre viser datagrunnlaget at ingen av prosjektene har klart å utarbeide FL i henhold til de normerte tidene som ble satt som mål (Tabell 6). Det kan virke som at de normerte tidene ikke har vært reelle siden samtlige prosjekter har gått over normerte tider. Det kan også stilles spørsmål om det er nok motivasjon i organisasjonen til å gjøre en endring av prosessen. Tiltaket er enkelt og konkret, så det er lett å forholde seg til samt måle underveis, men vi kan ut fra tabellen under se at prosjekter som ifølge tiltaket estimerer å bruke maks 250 dager på å utarbeide en FL bruker i gjennomsnitt 1200 dager. Prosjekter som var estimert med 450 dager som mål ble det brukt i overkant av 1400 dager. Dette er en gjennomgående trend i hele perioden 2012-2017, noe som tyder på at tiltaket heller ikke har blitt fulgt opp.





Tabell 6: Tidsbruk på utarbeidelse av FL i antall dager

### Småprosjekter

Funnene fra Flaskehalsanalysen viste at det tar spesielt lang tid å produsere en FL på et lite prosjekt. Tabell 6 over viser at det tar lang tid å produsere FL på små prosjekter sett opp mot målet for de normerte tidene også i tiden etter Flaskehalsanalysen. At det har vært forsinkelser i prosjekter i tiden etter Flaskehalsanalysen bekreftes også av om lag 3 av 4 respondenter fra et av intervjuene FFI gjennomførte i 2014 (Presterud & Øhrn, 2015, s. 52). Flaskehalsanalysen peker på at en mulig årsak til dette kan være at det har vært vanlig å prioritere de store prosjektene i anskaffelsesfasen for å sikre omstillingsevne. Diagram 6 underbygger denne påstanden ved å illustrere at utarbeidelsen av FL tar i gjennomsnitt like lang tid uavhengig av størrelse på prosjektet i antall kroner.

McKinsey beskriver i sin rapport at forsvaret tidligere har hatt problemer med å benytte hele investeringsbudsjettet. Da har løsningen vært å øke produksjonen av fremskaffelsesløsninger fordi FLO ønsket å ha en overhøyde på godkjente prosjekter på 1-1,5 milliarder kroner for å kunne justere for forsinkelser i FLO eller hos leverandør og likevel bruke opp investeringsmidlene (Mckinsey & Company, 2015, s. 105). Dette kan være grunnen til at små prosjekter bruker lang tid fordi de bare ligger på vent til å brukes mot slutten av året.

Det ble besluttet i etterkant av Flaskehalsanalysen at det skulle ryddes opp i gamle OFLer. Det lå flere FL som ikke var ferdigstilt eller som trakk ressurser uten at tilsvarende leveranser ble levert. Det fremkommer ikke nærmere resultater av dette tiltaket i noen av rapportene i

---

etterkant, men vi har vært i kontakt med en informant fra FMA som kan bekrefte at gamle OFL i all hovedsak er ryddet opp i. Det er uvisst om dette er et kontinuerlig arbeid eller om det på nytt vil samle seg opp flere FL i tiden som kommer for å skape overhøyde for å justere for forsinkelser og likevel bruke opp tildelte midler.

### *Store prosjekter*

Som vist i Tabell 6 er det også en del problematikk som skaper store forsinkelser på de store prosjektene over 500 mill. kroner. PRINSIX viser til at i henhold til Finansdepartementets (FIN) retningslinjer skal alle prosjekter med en investeringsramme over 750 mill. kroner kvalitetssikres av eksterne konsulenter, utvalgt av FD og FIN innenfor en rammeavtale. Det er også bestemt at alle materiellprosjekter større enn 500 mill. kroner skal besluttes av Stortinget. Man må da avklare med FD om seneste tidspunktet de må motta den ferdige FL for så å planlegge selve produksjonen av FL utfra dette. Vanligvis vil dette være i februar - mars, slik at teksten til Stortingsproposisjonen, kan sendes ultimo april fra FD. Den besluttes vanligvis av Stortinget i slutten av juni (Leksjon: myMetier PRINSIX, 2017). Dette fører til at det er et veldig lite vindu for å levere inn FL for prosjekter som er over 500 mill. kroner for å få den godkjent inneværende år. Akkurat denne utfordringen virker det som at FLO og FD er veldig klar over da flere respondenter beskriver i FFI sine intervjuer i 2014, at ved flere tilfeller deles prosjekter opp for å unngå å havne over 500 mill. kroner. De beskriver hvordan dette gjøres helt bevisst, og at alle aktører er innforstått med oppdelingen, også departementet (Presterud & Øhrn, 2015, s. 64). Det blir også sagt at en stortingsbehandling er tidkrevende, og det dermed kan være gode grunner til å forsøke å unngå dette. Respondentene kan bekrefte at det i hovedsak er tidsaspektet ved prosjektene som fremtvinger denne adferden (Presterud & Øhrn, 2015, s. 64).

McKinsey peker på at det finnes snarveier i prosjektmodellen PRINSIX, men disse blir sjeldent brukt. I motsetning til McKinsey sin observasjon gjøres det i dette tilfeller snarveier, men utenfor PRINSIX som rammeverk. Slike snarveier gjør at problemet med tidsbruken på prosjekter som må godkjennes i Stortinget ikke blir belyst, og dermed vanskelig å oppdage for å videre kunne fatte tiltak. Et av tiltakene i prosjektdokumentene fra FMA i 2016 kan tyde på at de som sitter og jobber med selve utarbeidelsen av FL sitter på et annet bilde enn ledelsen i FMA. Et av tiltakene for å redusere tiden for å utarbeide en FL er å etablere færre og større, mer komplette prosjekter, alternativt samle små prosjekter med sterke avhengigheter i program

---

med en felles kostnadsramme. Dette strider med den problematikken de ansatte opplever til daglig som gjør at de i enkelte prosjekter har delt de opp i flere mindre prosjekter.

Det at både departementet og FLO har uttalt at de er bevisst på problematikken med tidkrevende stortingsbehandlinger, skulle man tro at det var kommunisert tydelig nok at det bør fattes tiltak for å unngå dette. Vi synes derfor det er rart at i tillegg til tiltak som har som mål å samle små prosjekter til mer komplekse prosjekter, etableres det samtidig tiltak som gir insentiver til å dele opp prosjektet for å unngå store prosjekter. Slik som disse tiltakene fra FMA i 2016.

- Delegere beslutningsmyndighet til FMA etter oppdrag om FL for prosjekter opp til et gitt beløp.
- FD skal tydeliggjøre når det er mulig å redusere omfang (forenkling) av beslutningsdokumentasjon (KL/FL).

### **5.1.2 Lewins 3 faser for endringsprosessen**

#### *Fase 1: Opptining*

Med bakgrunn i sitatene som fremkommer over om problematikken rundt forskjellige prosesser ut fra størrelsen på prosjektet, virker det som at det er enighet i organisasjonen om at dette er en faktor som forsinker prosessen i utarbeidelse av FL. Derimot kan det tyde på at de har funnet en måte å unngå de mest tidkrevende prosessene på ved å dele opp store prosjekter i mindre prosjekter. Dermed sitter ikke alle ansatte på et bilde av at dette er en kritisk flaskehals noe som igjen kan påvirke motivasjonen til endring senere.

#### *Fase 2: Endring*

Det blir gitt retningslinjer om normerte tider som skal følges i utarbeidelsen av FL. Om tidene er utarbeidet i en arbeidsgruppe i FLO eller fastsatt av ledelsen kommer ikke frem i dokumentene. Dette er helt klart en faktor som spiller inn om hele organisasjonen ser behovet for en endring. Hvis de normerte tidene ikke er utarbeidet på en slik måte at de ansatte ser det som mulig å oppnå vil dette kunne føre til sterk motstand fra enkelte. For at denne fasen skal være mest mulig vellykket, presiserer Lewins i sin modell at det bør jobbes for å fjerne eventuell motstand mot endringsprosessen for å oppnå en mest mulig samstemt retning.

---

På den andre siden virker som det er en enighet i organisasjonen, med bakgrunn i intervjuene fra Flaskehalsanalysen og i intervjuene i etterkant, om at oppsamling av små prosjekter og stortingsbehandling av store prosjekter er tidstyver i prosessen. Ved at det er allerede etablert interne snarveier i organisasjonen for å unngå disse tidstyvene kan føre til at ikke alle ansatte ser relevansen av nye tiltak som på den ene siden motiverer til å etablere større prosjekter, men også tiltak som gir insentiver til å etablere små prosjekter for å beholde beslutningsmyndigheten internt i FMA.

### *Fase 3: Ny tilfrysing*

For oss virker det som det ikke er en klar enighet blant de forskjellige aktørene. Prosjektarbeidere, ledelsen i FLO/FMA og aktører fra FD virker å ha forskjellig mening om hvilke tiltak som vil fungere effektivt for endringer av prosesser i forhold til størrelsen på prosjektet. Dette gjør jobben med å forhindre at systemet faller tilbake på gamle vaner vanskeligere.

## **5.1.3 Kommunikasjon mellom aktører i prosjektet**

### *Høringsrunder*

Det var gjennomgående for flere av tiltakene i etterkant av flaskehalsanalysen at det var dårlig kommunikasjon og lite involvering fra blant annet PK mot FD, FST og FLO under utarbeidelse av FL. Det ble kommentert at omfang og rammer måtte fremmes tidligere for FD og FST.

I flaskehalsanalysen beskriver flere respondenter at det brukes altfor mye tid til uformelle høringsrunder blant mange aktører (Gulichsen, Strand & Steder, 2012, 26). Dermed ble det bestemt at høringsrundene skulle samkjøres i en runde. I rapporteringen fra FLO til FST i september 2012 rapporteres det på dette tiltaket at FD ønsker en separat høring etter behandling i FLOsjeftsrad. Det blir beskrevet videre i denne rapporten at dette vil medføre at potensialet for redusert FL-produksjonstid ikke lar seg realisere. I FLO sin siste rapportering november 2012 kommer det ikke frem hva som er besluttet i forhold til at FD ønsker egen høringsrunde. Ved å ta stikkprøver av prosjektdokumenter i Doculive i tiden etter flaskehalsanalysen ser vi at det er godt oppmøte på høringsrundene. Det er dog en gjenganger at FST ikke stiller med alle representanter som er invitert.

---

Noen av prosjektene har også flere utgivelser av UFL som kan være på grunn av flere høringsrunder. Vi observerer også at samme tiltak blir tatt opp i 2016 av FMA som kan tyde på at tiltaket ikke har blitt fulgt godt nok opp i tiden etter Flaskehalsanalysen. Høringsrundene blir fortsatt sett på som en tidstyv i prosessen ved at det blir arrangert flere høringsrunder og dermed potensielt flere innspill til endringer av UFL underveis i prosessen. Det blir i motsetning til i 2012 presisert i tiltakslisten fra 2016 at ved lang ventetid for tilbakemeldinger på UFL skal FMA ta initiativ til et møte med programleder. Vi mener derimot at dette ikke burde være nødvendig å presisere i en tiltaksliste, men at dette allerede bør ligge som et initiativ fra FMA sin side, hvis alternativet til nå har vært å vente på et svar i stillhet.

### *Revurdering av behov*

I listen over tiltak FLO rapporterte til FD i 2012 er det også beskrevet i et eget tiltak at i prosjekter der FL ikke leveres innen gitt frist, vil FST i samråd med FD revurdere behovet/oppdraget. Vi har ingen dokumentasjon på at dette tiltaket er fulgt opp, men det fremkommer av intervjuer at revurdering av prosjekter opp mot behov ikke er noe som blir fulgt opp i stor grad ihvertfall hvis vi ser på noen av uttalelsene fra FFI sine intervjuer. Det blir uttalt at det blir etterlyst tydeligere føringer fra departementet på hva som skal prioriteres, for å sørge for at alle involverte aktører prioriterer sine ressurser i henhold til dette. Det blir også trukket frem av flere at svak porteføljestyling har ført til at de prosjektene som godkjennes ikke nødvendigvis er de prosjektene som Forsvaret har størst behov for, men heller de prosjektene som har sterke interessenter, hvor de faglige ressursene er tilgjengelige eller personlige bekjenskaper spiller en rolle (Presterud & Øhrn, 2015, s. 18). Det virker som at denne problematikken er observert da det i et av tiltakene i 2016 blir presisert at det skal innføres et nytt verktøy for prosjektoppfølgning og porteføljestyling.

#### **5.1.4 Lewins 3 faser for endringsprosessen**

##### *Fase 1: Opptining*

Fos oss virker det som at FD, FST og ledelsen i FLO som sitter på et høyere nivå i organisasjonen, har et annet bilde av hva som forsinker prosessen i en utarbeidelse av en FL, enn de ansatte i FLO på et lavere nivå i organisasjonen. Et eksempel er at det blir avholdt flere høringsrunder som virker å være en stor tidstyv for de ansatte som sitter med ansvaret for å utarbeide FLene. FD og FST som noen av de sentrale aktørene som skal delta på

---

høringsrundene sitter kanskje ikke med samme bilde av viktigheten for å samkjøre disse rundene for å unngå flere runder med innspill til endringer for å spare tid. Dette fordi det ikke er de som sitter med selve utarbeidelsen av FL. Det er derfor ikke en felles enighet om viktigheten av å samkjøre høringsrunden som i neste fase kan skape motstand mot endringen.

### *Fase 2: Endring*

Igjen ser vi at det ikke er en felles enighet i hele organisasjonen om potensiell effekt av de iverksatte tiltakene. Ved at FLO mener de må ha en egen høring selv om dette vil redusere potensialet for redusert FL-produksjonstid er det ikke mye som tyder på at man er villig til å gi og ta for å effektivisere prosessen i sin helhet. Det som blir gjort i 2016 som kan gi en større samlet forståelse og motivasjon for endring er at tiltakene blir utarbeidet i arbeidsgrupper sammensatt av ansatte i forskjellige avdelinger og på forskjellige nivåer i organisasjonen.

Å revurdere behov for prosjekter og prioritere de i riktig rekkefølge, samt få tydeligere rammer og føringer fra FD ble belyst i 2012, tiltakene som ble iverksatt fra FST var vage og kan føre til usikkerhet til gjennomføring av endringen selv om hele organisasjonen er motivert til å gjøre noe med det.

### *Fase 3: Ny tilfrysing*

Siden de samme tiltakene er iverksatt i 2012 og 2016 tyder dette på at organisasjonen ikke har klart å stabilisere ny adferd og at systemet har falt tilbake på gamle vaner.

## **5.2 PRINSIX**

Å forenkle dagens mal for å redusere tid for FL arbeidet for små prosjekter var et av tiltakene som ble iverksatt i etterkant av flaskehalsanalysen. I rapportene i juni, september og november i 2012 er status fra FLO at FD har etablert en arbeidsgruppe. Det kommer ikke tydelig frem i noen av våre dokumenter om denne malen er utarbeidet og innført som mal i PRINSIX. Uavhengig av dette så ble respondenter fra departementet spurt i 2014 om hvorvidt PRINSIX som rammeverk er fleksibelt, svaret var klart: PRINSIX skal ikke være noen tvangstrøye, det er bare et verktøy. Det er rom for å tilpasse bruken av malverket til ulike prosjekter (Presterud & Øhrn, 2015, s. 60). Om dette er en gjensidig tolkning av PRINSIX fra departementet og Forsvaret er uvisst. Et slikt utsagn i etterkant av en omfattende analyse setter spørsmålsteget

---

ved om endringer i PRINSIX som rammeverk for å effektivisere prosessen er et godt tiltak for å eliminere flaskehals. Det må først og fremst ligge en gjensidig tolkning av bruken av PRINSIX og en enighet om at dette skal følges av alle parter. En undersøkelse gjort av FLO INV STAB i 2014/2015 fremkommer det at det er en manglende felles måte å gjennomføre prosjekter på, som kan skape usikkerhet, frustrasjon og motivasjon hos PL og prosjektmedlemmer (FLO INV, 2015)

McKinsey peker på samme problematikk om at det er for lite kunnskap om PRINSIX, som fører til at snarveier i PRINSIX ikke blir utnyttet. De mener det bør legges til rette for standardisering. Det virker som FMA tar dette til betraktning da en håndfull av tiltakene utgitt 2016 går direkte på opplæring og oppfriskning av PRINSIX som rammeverk for både prosjektledere, men også for teknisk personell. Flere tiltak innebærer også å utarbeide og oppdatere prosedyrer, maler og veiledere. Vi har ikke mer detaljert dokumentasjon på hvilke maler og prosedyrer som skal oppdateres/utarbeides. Inntrykket vårt når vi leser dokumentet til FMA utgitt i 2016 er at det er mye mer omfattende enn tiltakslisten utgitt i 2012. I 2016 er det beskrevet en plan for målinger av tiltakene før og etter iverksettelsen av tiltakene, og større fokus på oppfølging. Dette ansvarliggjør organisasjonen på en tydeligere måte enn tidligere.

Et viktig tiltak som blir tatt opp i 2016 som ikke blir nevnt i 2012 som vi tror har potensiale for å redusere mye tid i utarbeidelsen av FL er å ”etablere et standardisert felles krav håndteringsverktøy for økt sporbarhet som kan føre til økt gjenbruk og standardisering av krav for å spare tid” (Forsvarsmateriell, 2016). I intervjuer i 2012 og 2014 tar respondentene opp ved flere anledninger at erfaringsrapporter og dokumentasjon for å lære av andre prosjekter ikke blir brukt i stor nok grad.

### **5.2.1 Lewins 3 faser for endringsprosessen**

#### *Fase 1: Opptining*

Her er det helt klart en ubalanse mellom FD og ansatte i FLO om bruken av PRINSIX som rammeverk. Dette danner et bilde av at det finnes motstand om forandring i organisasjonen som kan tilsi at de ansatte ikke er klare for endring. For å gjennomgå en vellykket endringsprosess mener Lewin at alle fasene må gjennomføres.

---

## *Fase 2: Endring*

McKinsey som ekstern aktør virker å ha en stor effekt på å bidra til et ønske i organisasjonen om en endring. Fokuset på PRINSIX som rammeverk ble ikke dratt frem som en stor tidstyp i Flaksehalsanalysen eller i tiltakene som fulgte. I etterkant av McKinsey sine forslag til tiltak iverksetter FMA opptil flere tiltak som går direkte på opplæring og standardisering av PRINSIX. Det har ifølge intervjuene vært et ønske fra de ansatte på et lavere nivå i organisasjonen i lenger tid, men ved at en ekstern aktør, McKinsey, peker på bruk av PRINSIX som et forbedringspotensial kan det virke som at det har bidratt til et felles ønske om endring.

## *Fase 3: Ny tilfrysing*

Det er for tidlig å si noe om resultatene av tiltakene som går direkte på PRINSIX da dette ikke var et fokusområde i 2012, men noe som ble tatt tak i i 2016. Med utgangspunkt i at det finnes vilje til endring hos ansatte på alle nivåer i organisasjonen legger dette til rette for at det kan være mulig å stabilisere ny atferd som forhindrer at systemet faller tilbake til gamle vaner.

## 5.3 Omorganisering og personellrotasjon

### **5.3.1 Styrke nåværende organisasjon**

FLO som organisasjon er ut fra intervjuene gjort i forbindelse med Flaskehalsanalysen i 2012, men også intervjuene gjort i etterkant i 2014, den største årsaken til forsinkelser ifølge respondentene. En overvekt av respondentene i 2012 mener at forsinkelser som følge av interne prosesser skyldes underbemanning i prosjektet. I tillegg til underbemanning fremheves mangel på teknisk kompetanse og omprioritering/omdisponering av ressurser til andre prosjekter som viktige årsaker til forsinkelser (Gulichsen, Strand & Steder, 2012, s. 17). Mange mente at porteføljen er for stor i forhold til de ressursene man har i organisasjonen. I mange tilfeller opplever respondentene at ressurser trekkes ut mens prosjektet pågår, noe som fører til forsinkelser (Gulichsen, Strand & Steder, 2012, s. 17). Vi mener tiltakene som ble utformet i 2012 var lite konkrete, de beskrev kun at man ønsket å styrke nåværende organisasjon FLO samt unngå store omorganiseringer og at investeringsvirksomheten i FLO skulle prioriteres. Mangelen på stillingshjemler er det som blir beskrevet som det største problemet ifølge respondenter fra 2014. Det er særlig i de tekniske fagavdelingene i FLO at det mangler ressurser og kompetanse. Her beskrives miljøene som “one man deep”, hvor bare



---

en medarbeider innehar kompetanse på et område. McKinsey foreslår en løsning om å involvere industrien i tidligere faser enn det blir gjort i dag for å få inn ekspertise allerede i utarbeidelsen av FL (Mckinsey & Company, 2015, s. 114).

Noen respondenter sitter med et litt annet inntrykk av situasjonen, men problemstillingen viser seg uansett å være den samme: “Vi fikk økt vår bemanning her, men samtidig så økte jo faktisk oppdragsmengden enda mer enn ressurstilgangen, så i år har vi ca. 15 årsverk i underkapasitet for å støtte prosjekter, og hvis ikke det blir gjort noe med det så vil den faktisk øke til 2016.” (Presterud & Øhrn, 2015, s. 56). Dette kan tyde på at det ble iverksatt tiltak etter Flaskehalsanalysen for å gjøre noe med underbemanningen i FLO, men det hjelper lite når problemet ikke blir sett i sammenheng med arbeidsmengde.

McKinsey peker på samme utfordring i sin rapport ved å beskrive at lange investeringsprosesser, kombinert med fasebytter og rotasjon i personell, gjør at prosjektteamet blir lite stabilt. De anbefaler som tiltak å redusere personellrotasjon og sikre ende-til-ende-ansvar gjennom hele prosessen. Mangel på kontinuitet gjør at ingen kan stilles til ansvar for prosjektet i sin helhet (Mckinsey & Company, 2015, s. 99). Følgende sitat understreker problemstillingen: “De fleste av PK-ene hos oss er militære og de blir sparket hit og dit og må gjerne ut en tur en gang i blant, og det er en kjempeutfordring. Det gjør det vanskelig å opprettholde kompetanse over tid.” (Presterud & Øhrn, 2015, s. 49).

FMA-rapporten ser ikke så mye på problematikken rundt rullering av personell, dette kan være fordi rapporten er skrevet i forbindelse med opprettelsen av FMA slik at en omstrukturering av organisasjonen var allerede bestemt og iverksatt. Det blir derimot nevnt om muligheten for å etablere tidsavgrensede lederstillinger og legge til rette for disponering av personell på tvers i organisasjonen (Forsvarsmateriell, 2016). Det blir også lagt fokus på problemstillingen om at det er for lite kompetanse internt i organisasjonen.

### **5.3.2 Lewins 3 faser for endringsprosessen**

#### *Fase 1: Opptining*

Den militære personellpolitikken med blant annet beordringssystemet gjør at selv om alle er enig i at det er et problem med personellrotasjon og mangel på stillingshjemler internt i FLO som organisasjon så er dette vanskelig å gjøre noe med i en intern endringsprosess. Dette er

---

avgjørelser som må tas på et mye høyere nivå. Hele organisasjonen må se behovet for endringen.

### *Fase 2: Endring*

Det at omorganisering, personellrotasjon og mangel på stillingshjemler ikke kan avgjøres internt er kanskje grunnen til at tiltakene som blir iverksatt i 2012 er overflatiske og lite konkrete. Tiltaket om å unngå omorganiseringer blir fort mer et ønske til et høyere nivå, men er ikke et tiltak som kan måles og videre brukes som en motivasjon for å unngå forsinkelser i prosessen.

### *Fase 3: Ny tilfrysing*

Det har ikke i de to foregående fasene vært et klart felles tiltak eller endring å jobbe mot i organisasjonen for å stabilisere ny adferd eller system da det er tiltak som er utenfor denne delen av organisasjonen sin kontroll. I 2016 blir det beskrevet at det har blitt gjort målinger av tiltakene i forkant og at det er utarbeidet en plan for måling av effekten av tiltakene over en lenger periode i etterkant. Dette kan fungere som en kvalitetssikring av tiltakene for å sikre at effekten kan måles i ettertid.

## 5.4 Veien videre

Før vi konkluderer med hvorfor vi mener tidsbruken i utarbeidelsen av en FL har økt i perioden 2012-2017 ønsker vi å si noe om hva vi mener kunne vært gjort annerledes i de prosessene som allerede har blitt utført for å effektivisere prosessen.

Når vi har sett på prosessene som er gjennomført i tidsperioden 2011-2017 og sammenlikner dette mot Lewins tre faser virker prosessene forhastet. Slik vi ser det er det stor enighet om at det er flere tidstyver i prosessen, men når organisasjonen skal gjøres klar for endring, i fase 2, iverksettes tiltak før all motstand blant ansatte er overvunnet. Dette legger et vanskelig grunnlag for fase 3, hvor nye tiltak og prosedyrer skal implementeres og stabiliseres. Vi mener at Forsvaret har iverksatt flere like prosesser over en for kort tidsperiode, slik at resultater fra flaskehalsanalysen ikke blir synliggjort før oppdraget til McKinsey blir gitt i 2014. Vi opplever derfor at det er brukt mye tid og ressurser på å utarbeide tiltak for å effektivisere prosessen, men at prosessen blir startet på nytt før resultatene er kartlagt.

---

På den andre siden virker resultatene fra McKinsey-rapporten som en «reality check». Gjennomføringen til FMA om å utarbeide en ny plan for utarbeidelse og gjennomføring av tiltak for å effektivisere investeringsprosessen virker som en mer omfattende prosess enn i 2011. Det blir satt sammen arbeidsgrupper på tvers av nivåer og avdelinger i organisasjonen som legger til rette for en samstemthet i fase 1. Utarbeidelsen av planer for målinger av tiltak i forkant og planer for måling i årene som kommer kan ha en positiv effekt for fase 2. Fase 3 tenger tid for å stabilisere ny atferd.

---

## 6. Konklusjon

Vi har i denne oppgaven tatt utgangspunkt i tre analyser av effektiviseringspotensialet i Forsvarets investeringsprosess som har identifisert mulige områder til forbedring og effektivisering av materiellinvesteringsområdet og anskaffelsesprosessen i Forsvaret. Med bakgrunn i påstanden om en økning i tidsbruk på 40% i utarbeidelsen av FL i etterkant av Flaskehalsanalysen, har vi i denne oppgaven undersøkt hvilke faktorer i endringsprosessen som har ført til økt tidsbruk i utarbeidelsen av en fremskaffelsesløsning knyttet opp mot Lewins tre faser i en endringsprosess.

I vår studie av prosessene som har vært i forbindelse med de tre ulike analysene er det i hovedsak tre årsaker i endringsprosessen som bidrar til økt tidsbruk. Dårlig kommunikasjon, ulik helhetsforståelse i organisasjonen og manglende vilje til endring.

Dårlig kommunikasjon mellom aktørene mener vi er den største årsaken til forsinkelser. Dette gjelder både kommunikasjon underveis i utarbeidelsen av FL og ved at erfaringsrapporter og dokumentasjon for å lære av andre prosjekter ikke blir delt eller brukt i stor nok grad.

Vi opplever også at det ikke er en samlet helhetsforståelse i alle nivåene i organisasjonen. Dette fører til at det er ulik forståelse for nødvendigheten av de forskjellige tiltakene som blir iverksatt. Dette gjelder både tidsbruken ved en stortingsbehandling og hvordan PRINSIX skal brukes som et rammeverk. Vi mener det i flere tilfeller er et felles ønske om forbedring knyttet til flere av de iverksatte tiltakene, men at tiltakene er lite konkrete og vanskelige å følge opp. I noen tilfeller ser vi eksempler på tiltak som er utenfor deres kontroll slik at det er mer et ønske enn et konstruktivt tiltak som kan oppnås ved å ansvarliggjøre noen i organisasjonen. Dette medfører at ønsket effekt av tiltaket ikke blir realisert og det oppstår like store forsinkelser som før tiltakene ble iverksatt.

Viljen til endring er den siste faktoren til økt tidsbruk. Ved at flere av tiltakene iverksatt i 2012 er identiske med enkelte tiltak fra 2016 kan tyde på at tiltakene som ble iverksatt ikke har blitt tatt seriøst av de ansatte eller at det ikke har vært et samlet ønske om endring. Prosessen som er gjort i utarbeidelsen av tiltakene i 2016 er mye mer omfattende enn prosessen i 2012. I 2016 er det større fokus på måling av effekten av tiltakene. Tiltakene er også blitt utarbeidet i

---

arbeidsgrupper bestående av ansatte i alle nivåer i organisasjonen som kan skape en felles vilje til endring.

Oppsummert har ingen av tiltakene eller prosessen i sin helhet kommet til Lewins 3. fase: Ny tilfrysing. Dette betyr at det ikke har blitt lagt ned et grundig nok arbeid i de to foregående fasene slik at endringsprosessen ikke har noen forutsetninger til å lykkes. Vi mener McKinsey som ekstern aktør har hatt en positiv effekt på viljen til endring i organisasjonen og er spent på videre resultater av FMA sine iverksatte tiltak i 2016.

## 6.1 Anbefaling og videre undersøkelser

Denne oppgaven har undersøkt en liten del av et stort og utfordrende tema. Et tema som det er og kommer til å bli mye fokus på også i fremtiden. For at Forsvaret skal bli bedre i kommende effektiviseringsprosesser mener vi det bør gjøres flere undersøkelser på området.

- Mulig følgestudie, der man ser på de fulle effektene av tiltakene iverksatt 2016
- Muligheter ved å monitorere enkeltprosjekter - stikkprøver

---

## Litteratur

- Forsvaret . *forsvaret.no*. u.d. <https://forsvaret.no/prinsix/kunnskapsomrader> (funnet Mars 23, 2018).
- Forsvarets logistikkorganisasjon. *Rappotering på tiltak - Juni 2012*. Internrapport, OSLO: Forsvaret, 2012.
- Forsvarets logistikkorganisasjon. *Rappotering på tiltak - November 2012*. Internrapport, Oslo: Forsvaret, 2012.
- Forsvarets logistikkorganisasjon. *Rappotering på tiltak - Septemer 2012*. Internrapport, Oslo: Forsvaret, 2012.
- Forsvarsdepartementet . *docplayer.me*. 14 Mai 2013. <http://docplayer.me/624953-Prinsix-rammeverk-norwegian-ministry-of-defence-steffen-evju-fagdirektor-fd-iv-3-14-mai-2012.html> (funnet Mars 22, 2018).
- Forsvarsdepartementet. *Forsvarsserktorens gjennomføring av langtidsperioden 2009-2012*. Evalueringsrapport, Oslo: Forsvarsdepartementet, 2013.
- Forsvarsmateriell. *Tiltaks- og gevinstrealiseringsplan for fase III 2017-2020*. OSLO: Forsvaret, 2016.
- Forsvarsstaben. «Analyse av investeringsvirksomheten - iverksetting av tiltak .» *Analyse av investeringsvirksomheten - iverksetting av tiltak* . Oslo: Forsvaret , 31 05 2012.
- Gulichsen, Steinar, Kari Røren Strand, og Frank Brundtland Steder. *Forsvarets investeringsprosess - flaskehalsanalyse og kompetansekartlegging i FLO*. Internstudie , Kjeller : Forsvarets forskningsinstitutt, 2012.
- Hatch, Mary Jo. *Organisasjonsteori*. Oslo: Abstrakt forlag as, 2011.
- Jacobsen, Dag Ingvær. *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Kristiansand : Høyskoleforlaget AS , 2005.
- Lewin, Kurt, og Edited by Dorwin Cartwright Lewin. *Field Theory In Social Science* . New York : Harper & Brothers, 1951.
- Mckinsey & Company. *Modernisering og effektivisering ac stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. . Internstudie , Oslo: Mckinsey & Company, 2015.
- Presterud, Ane Ofstad, Morten Øhrn, Kristin Waage, og Helene Berg. *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret - kartlegging av tidsbruk, forsinkelser og gjennomføringskostnader*. Internstudie, Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt, 2018.
- Presterud, Ane Ofstad, og Morten Øhrn. *Effektive materiell ansaffelser i Forsvaret - En studie av insentiver i investeringsprosessen*. Internstudie, Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt , 2015.

---

Yukl, Gary. *Leadership in Organizations*. New Jersey: Prentice Hall, 1998.