



**FORSVARET**  
Forsvarets høgskole

**Investeringsprosjekter eiendom, bygg og anlegg (EBA)**

*Spiller Forsvaret og Forsvarsbygg hverandre gode?*

**Ingunn Mæhlum**

Masteroppgave  
Forsvarets høgskole  
vår 2021

---

---

# Forord

Å være deltidsstudent samtidig som man skal sjonglere tilstrekkelig tid og oppmerksomhet til jobb, familieliv og barn er åpenbart ikke det samme som da man levde studentlivet i tyveårene. Samtidig gir det en helt annen og mer verdifull dimensjon til studiene å fortløpende kunne nyttiggjøre seg alt man leser og lærer underveis i sitt daglige virke. Jeg er takknemlig overfor Forsvarets logistikkorganisasjon og mine tidligere ledere Teresa Fjeld og Rune Sommer, for at jeg fikk anledningen til å starte på erfaringsbasert master i militære studier ved Forsvarets høyskole. Jeg vil samtidig takke min veileder Tore Listou for å ha vist tålmodighet med meg i fjor da det gikk litt trått som følge av for mye å gjøre på jobb, og for gode tips og råd nå i innspurten.

Mine informanter har med stor entusiasme og stolthet for eget fagfelt delt av sine erfaringer og jeg vil derfor takke både dem og forsvarets driftsenheter for å ha satt av tid til å delta i studien, deres bidrag har vært helt avgjørende.

Avslutningsvis er jeg vedig glad for å ha en stabil og «velsmurt» familiesituasjon. Takk til Kåre som har trådt til litt ekstra nå i innspurten slik at jeg har kunnet konsentrere meg om studien. Og til jentene mine Ida Elise og Ane Marte som har vært nødt til utsette en del «mammakos» - nå er tiden kommet for å ta igjen det som har blitt skjøvet på!

*Gjøvik, 27/5-2021*

*Ingunn Iren Mæhlum*

---

# Sammendrag

Er Forsvarssektorens saksbehandlere flinke til å følge etablerte prosesser? Er styrende dokumenter klart og tydelig formulert? Involverer vi hverandre, samarbeider vi internt og på tvers av etatsgrenser og spiller hverandre gode? Dette er noen av de spørsmålene som denne studien har undersøkt, og da spesifikt for investeringsprosesser innenfor fagfeltet eiendom, bygg og anlegg (EBA).

*Hvordan påvirker eksisterende prosesser og kommunikasjon internt i Forsvarssektoren gjennomføringen og resultatet av sektorens EBA-investeringsprosjekter?* Dette er problemstillingen som oppgaven skal besvare. Med utgangspunkt i min personlige erfaring fra EBA-prosjekter redegjør jeg for de gjeldende retningslinjene og bestemmelsene for investeringer i Forsvarssektoren og sammenligner disse med erfaringene som mine informanter gjennom semistrukturerte intervjuer har delt med meg. De styrende dokumentene og den faktisk utøvde praksisen er deretter sett opp mot et utvalgt teoretisk rammeverk innenfor organisasjon-, kommunikasjon-, makt- og prosjektteori, samt anbefalinger fra en tidligere studie ved Forsvarets Forskningsinstitutt.

Ut av analysen ser det ut som at de styrende dokumentene i stor grad fungerer bra. Endringen fra 2020 som hadde til hensikt å samkjøre investeringsprosessene for materiell og EBA har blitt ønsket velkommen, men har ikke enda fått full effekt. Det som fremkommer som mest utfordrende for Forsvaret som bruker, er fornyelsesprosessen. Den anbefales derfor både tydeliggjort og strammet opp, da det fremkommer av informantenes erfaringsbase at mangelfull evne og/eller vilje til kommunikasjon og brukers mulighet til medvirkning i denne prosessen påfører Forsvarssektoren totalt sett både merkostnader og merarbeid.

Utover dette hovedfunnet er det avdekket et behov for å gjøre en rekke mindre tiltak som kan bidra til en mer strømlinjet prosess, herunder at de gjeldende bestemmelsene følges som forutsatt, at driftsenhetene i Forsvaret får nødvendig støtte fra Forsvarsstaben når det oppstår uklarheter og at man har fortløpende fokus på kompetanseheving, virksomhets- og rolleforståelse. Til sist anbefales det at det velges ut et felles prosjektsstyringsverktøy for gjennomføringsfasen som alle EBA-prosjekter må benytte og at alle dokumenter i denne prosjektfasen lagres på ett sted, tilgjengelig for alle prosjektdeltagere på tvers av etater og hierarkiske nivåer.

---

# Summary

*How good are we at communication and cooperation through the infrastructure investment and project processes?* Norwegian Defence Estate Agency (NDEA) and the Norwegian Defence are both agencies within the Ministry of Defence and must work together in order to get the best military effect and best value for money when maintaining, refurbishing and building military infrastructure. This study will, based on my own experiences, take a deeper look into the existing defence regulations for infrastructure investments as well as earlier studies and analyze these together with the experiences shared by norwegian defence infrastructure personnell.

Through my study I have discovered that the regulations function pretty well, except for the refurbishment process. My interviewees point to this as the most challenging part within the field of infrastructure. A lack of involvement and communication is perceived to add more work to the processes and generate more costly solutions than necessary. My recommendation is therefore that this is looked closer at for the next revision of the investment regulations.

In addition, I also recommend several smaller and easlily feasible measures to make the existing processes more streamlined.

---

# Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 MINE ERFARINGER SOM UTGANGSPUNKT FOR STUDIEN .....	2
1.2 AVGRENSNING .....	3
1.3 ANVENDT FORSKNING .....	3
1.4 STRUKTUR .....	4
<b>2 Metode</b> .....	<b>4</b>
2.1 METODEVALG .....	4
2.2 UTVALG AV RESPONDENTER OG INNSAMLING AV DATA .....	6
2.3 GJENNOMFØRING AV DATAINNSAMLINGEN .....	7
2.4 BEARBEIDELSE OG ANALYSE .....	8
2.5 FORSKNINGSKVALITET OG RELIABILITET .....	8
2.6 ETISKE VURDERINGER OG INFORMASJONSSIKKERHET .....	9
<b>3 Teoretisk rammeverk</b> .....	<b>9</b>
3.1 ORGANISASJONSTEORI FOR OFFENTLIG SEKTOR .....	10
3.2 MAKT OG INVOLVERING .....	10
3.3 STYRING OG LEDELSE .....	12
3.4 ORGANISASJONSTEORIENS KNYTNING MOT PROSJEKT .....	13
Mål, formål og suksess .....	14
3.5 KOMMUNIKASJON INNENFOR RAMMEN AV ET PROSJEKTFORLØP .....	15
3.6 OPPSUMMERING AV TEORETISK RAMMEVERK .....	16
<b>4 Forsvarssektoren og styrende dokumenter</b> .....	<b>17</b>
4.1 FORSVARSSEKTORENS STRUKTUR OG ORGANISERING .....	17
Forsvarsdepartementet .....	17
Forsvaret med underlagte organisasjonsnivåer .....	17
Forsvarsbygg med underlagte organisasjonsnivåer .....	18
Øvrige etater .....	19
4.2 STYRENDE DOKUMENTER OG RAMMER FOR INVESTERING .....	19
FDs retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren .....	19
Bestemmelser for investering i Forsvaret .....	20
Rammeavtale for EBA mellom Forsvaret og Forsvarsbygg .....	20
4.3 ROLLE, ANSVARS OG MYNDIGHETSFORDELING .....	21
FDs rolle .....	21
Forsvaret og Forsvarsbyggs respektive roller i investeringsprosessen .....	21
Prinsix-modellens faser .....	22
Avviks-, endrings- og tvistehåndtering .....	25
4.4 ANBEFALINGER FRA «SPILL» VED FFI .....	26
<b>5 Besvarelse av forskningsspørsmålene</b> .....	<b>28</b>
5.1 ER ROLLER, ANSVAR OG MYNDIGHET INNENFOR EBA-INVESTERINGSPROSESSEN TYDELIG AVKLART? .....	28
Presentasjon av funn .....	28
Drøfting av forskningsspørsmål 1 .....	33
5.2 ER DET GOD PRAKSIS FOR INFORMASJONSFLYT OG KOMMUNIKASJON MELLOM AKTØRENE I EBA-INVESTERINGSPROSESSEN? .....	38
Presentasjon av funn .....	38
Drøfting forskningsspørsmål 2 .....	42
5.3 PRAKTISERES INVESTERINGSBESTEMMELSENE SOM FORUTSATT OG HAR REVISJON AV RETNINGSLINJENE FRA 2020 MEDFØRT FORBEDRINGER? .....	46
Presentasjon av funn .....	47
Drøfting av forskningsspørsmål 3 .....	53
<b>6 Sammenstilling av funn og videre anbefalinger</b> .....	<b>60</b>
6.1 OPPSUMMERING OG BESVARELSE AV PROBLEMSTILLINGEN .....	60

---

Konsekvenser for forsvarssektoren .....	62
6.2 ANBEFALINGER FOR JUSTERING AV PROSESS OG PRAKSIS .....	62
6.3 IDENTIFISERTE EFFEKTER OG VIDERE FORSKNING .....	63
Forslag til videre forskning .....	64
6.4 KONKLUSJON.....	64
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>66</b>
<b>Vedlegg .....</b>	<b>1</b>

---

# 1 Innledning

Forsvarsbygg forvalter forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg på vegne av Forsvarsdepartementet (FD). Endringer i basestruktur, nye materiellsystemer og generell slitasje og alder medfører at Forsvarsbygg gjennom Investeringsplanen mottar oppdrag om å bygge nytt eller fornye og oppgradere eksisterende infrastruktur. Forsvarssektoren har i løpet av de siste årene vært inne i en periode med forberedelse til innfasing av flere nye våpensystemer<sup>1</sup>, forberedelse og gjennomføring av NATO-øvelsen Trident Juncture 18 og en fremtidig omstilling av basestrukturen<sup>2</sup> som følge av tidligere og gjeldende langtidspaner for Forsvaret (Regjeringen.no).

Valg av tema i et erfaringsbasert masterstudium vil i mange tilfeller være knyttet opp mot studentens erfaringer og arbeidshverdag. Det gjelder også for meg. Som leder for Drivstoffseksjonen i Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har jeg vært involvert i en del prosjekter innenfor drivstoffområdet innenfor nyetablering og fornyelse av tankanlegg. Spørsmålet jeg gjentatte ganger har stilt meg er om rutiner, kompetanse og samarbeid mellom etatene underlagt Forsvarsdepartementet (FD) er til stede slik at etablering og renovering gir best mulig resultat med minst mulig merarbeid og følgekostnader. Min personlige oppfatning er at det mangler noe og det er dette «noe» denne studien har til hensikt å avdekke. Mitt håp er at jeg med dette kan bidra til bedre prosesser og raskere prosjektgjennomføring til beste for Forsvaret.

Som seksjonsleder, med ansvar for både personellbehandling, økonomistyring og leveranser, er det viktig for meg å ha kontroll på disse faktorene. Jeg må kunne stole på at eksisterende prosesser ikke medfører ukontrollert merbelastning på eget personell og AML-brudd, for å nevne noe. Videre må jeg gjennom budsjettprosessen kunne gjøres i stand til å planlegge seksjonens økonomi, for å sikre forsvarlig forvaltning og økonomistyring i det daglige og at jeg samtidig får anledning til å bidra til kostnadsbesparende løsninger på lang sikt. Som mellomleder i Forsvarssektoren må jeg ha kjennskap til og i så stor grad som mulig ha kontroll på de juridiske ansvarsforholdene som mitt personell gjennom sine arbeidsoppgaver involveres i. Og til sist er det avgjørende for meg å ha infrastruktur, personell og materiell som kan sikre leveranser innenfor de til enhver tid gjeldende krav til drivstoffkvalitet og HMS.

Gjennom intervjuer med sentralt EBA-personell i flere av Forsvarets driftsenheter har jeg forsøkt å kartlegge kvaliteten og gjennomføringen i prosessen fra et behov oppstår til Forsvarsbygg overleverer

---

<sup>1</sup> Blant annet nye kampfly, nye redningshelikoptre og nye marine overvåkningsfly

<sup>2</sup> Blant annet reetablering av Evenes flystasjon og nedlegging av Bodø og Andøya



---

renovert eller ny infrastruktur til bruker. Min hensikt er å avdekke om alle parter oppfatter prosessen som god og om det er forbedringspotensial innen spesielle faser i prosessen som kan bidra til at sluttbruker oppfatter leveransen dekkende for sitt behov, altså det man i prosjekterminologi vil kalle et *suksessfullt prosjekt*. Som en del av helheten mener jeg det er spesielt interessant å undersøke fordelingen av roller, ansvar og myndighet (RAM), samt informasjonsflyt og kommunikasjon, herunder både tekniske kommunikasjonssystemer/plattformer, informasjonssikkerhet/gradering og dokumentasjonshåndtering.

Problemstillingen bør ha som mål å gi ny kunnskap, basert på tidligere forskning (Larsen, 2017, s. 21). Jeg har utviklet min forskningsstrategi basert på relevant og utvalgt teoretisk rammeverk, en FFI-rapport og mine forkunnskaper og erfaringer innenfor temaet. Ut fra dette fremkommer forskningsspørsmålene, som igjen utleder valget av den beste metoden for å samle inn empiri som på best mulig måte kan besvare følgende problemstilling:

***Hvordan påvirker eksisterende prosesser og kommunikasjon internt i Forsvarssektoren gjennomføringen og resultatet av sektorens EBA-investeringsprosjekter?***

Av dette er det utledet tre forskningsspørsmål:

- *Er roller, ansvar og myndighet innenfor EBA-investeringsprosessen tydelig avklart?*
- *Er det god praksis for informasjonsflyt og kommunikasjon mellom aktørene i EBA-investeringsprosessen?*
- *Praktiseres investeringsbestemmelsene som forutsatt og har revisjon av retningslinjene fra 2020 medført forbedringer?*

## **1.1 Mine erfaringer som utgangspunkt for studien**

I en erfaringsbasert studie som denne, som også bør ha til hensikt å bidra til anvendt forskning for arbeidsgiver, er det relevant å trekke inn konkrete erfarte problemstillinger for videre undersøkelser. Som bidragsyter til eller berørt av konkrete EBA-prosjekter har jeg i min rolle som seksjonsleder Drivstoffseksjonen samlet en del erfaringer fra prosess og kommunikasjon som tegner et til dels dårlig bilde av hvordan ting fungerer. Jeg vil i derfor veldig kort presentere mine erfaringer, som danner bakteppet for studien:

Å være involvert når det skal bygges eller renoveres drivstoffinfrastruktur er spesielt avgjørende for min seksjon da vi ikke bare er en leietager i infrastrukturen; vi skal også drifte anleggene og stå ansvarlig for forvaltning av et produkt gjennom dem. Dersom den som skal drifte ikke er til stede i

---

kravstillings- og designprosessen kan dette medføre at infrastrukturen ikke blir hensiktsmessig å drifte slik at det blir unødvendig bemannings- eller kostnadskrevende i daglig drift for mange tiår fremover. Og enkelte prosjekter forventer i tillegg at mitt personell skal påta seg en betydelig andel fysisk arbeid. Til tider virker ellers for meg som at det rett og slett er litt tilfeldig hvordan det enkelte prosjekt styres og følges opp administrativt i gjennomføringsfasen. Forsøk på å få avklart grensesnittet mellom Forsvaret og FB har vært fånyttet og min erfaring som berørt aktør og bruker av infrastruktur er at når det oppstår uenigheter mellom bruker og prosjektleder så er det ingen som hjelper med å få utfordringene løftet, belyst og avklart. Oppfølging av prosjektene oppleves ellers overlatt til laveste nivå og det mangler noen sentralt i driftsenheten som «holder i» prosjektene og bidrar til å koordinere og samkjøre.

## 1.2 Avgrensning

Det kunne vært givende og interessant å dypdykke i enkeltprosjekter. Det kunne sågar vært spennende å avdekke konkrete årsaker til at enkelte prosjekter ikke går som planlagt eller får stempel som mislykkede. Men det er nødvendig å avgrense både av hensyn til studiens varighet, forskningstid tilgjengelig og oppgavens omfang. Videre er hensikten med min forskning ikke å fordele skyld eller hente frem skrekkeksampler. Det jeg ønsker å oppnå er å forstå prosessene og gjennom mine informanters erfaringer avdekke hva som ikke fungerer optimalt. På bakgrunn av dette håper jeg å kunne anbefale en retning videre. I så måte er det ikke nødvendig å kjenne enkeltprosjekter for å besvare forskningsspørsmålene.

Investeringsprosjekter for materiell er bevisst utelatt av hensyn til oppgavens tid til rådighet. Man kunne med fordel ønsket en tilsvarende analyse av Forsvarsmateriells prosjektorganisering, for å sammenligne prosjektprosessene i etater underlagt samme departement, men det må jeg overlate til noen andre å forske på. Jeg vil kun overfladisk beskrive prosessene i FD som leder frem til et gjennomføringsoppdrag. Det samme gjeder den interne saksbehandlingen i Forsvarsbygg.

## 1.3 Anvendt forskning

Min til tider betydelige frustrasjon over prosjektforløpene innenfor drivstoff-EBA har motivert meg til å benytte mine erfaringer som utgangspunkt for denne studien. Anvendt forskning må være et mål for all forskning, også innenfor samfunnsfagene. Å fange opp nyanser i hvordan prosesser fungerer og ikke fungerer er hensiktsmessig for å kunne benytte studien til faktiske endringer uten at det i første omgang kreves de store omveltningene. Mental bevisstgjøring og små justeringer i praktisk gjennomføring hos involverte parter kan være nok til at forskningen blir anvendt i praksis og dermed får en effekt. Jeg håper at denne studien kan bidra til å bevisstgjøre, endre adferd eller sågar endre de

---

formelle rammene dersom det er nødvendig - at forskningen ikke bare forblir en studie på papiret, men også kan anvendes i praksis.

## 1.4 Struktur

Første kapittel har startet med å presentere problemstilling og forskningsspørsmål. Jeg har også beskrevet hvorfor jeg mener det er viktig og interessant å forske på mitt valgte tema, og jeg har avgrenset omfanget.

Kapittel to presenterer min fremgangsmåte for å gjennomføre studien. Å velge riktig metode er viktig for å samle inn informasjon som er relevant for studien og som bidrar til å besvare forskningsspørsmålene. Til sist i kapitlet vil jeg belyse forskningskvaliteten.

I kapittel tre blir vi bedre kjent med det teoretiske rammeverket og i kapittel fire Forsvarssektorens organisering og de styrende dokumentene, det vil si hvordan forsvarssektoren selv mener at prosessene innenfor investering skal fungere.

Deretter vil kapittel fem ta for seg forskningsspørsmålene ett for ett og presentere funnene fra datainnsamlingen, sett opp mot det teoretiske og det normative rammeverket. Avslutningsvis, i kapittel seks, sammenstiller jeg funnene og gir anbefalinger både for endringer og for videre forskning.

## 2 Metode

Metoden er et hjelpemiddel for studien og man må derfor velge den metoden som er best egnet til å kaste lys over problemfeltet. Forskningsrapporten skal forsøke å gi svar på problemstillingen og metode og datainnsamling må derfor tilpasses deretter (Holme & Solvang, 1996). For å sikre god reliabilitet på studien er det viktig å kunne dokumentere fremgangsmåter som er brukt, innsamlede data og hvordan analysen er utført (Andersen S. S., 2013, s. 14).

### 2.1 Metodevalg

Teori og litteratur innenfor organisasjon og prosjekt er godt utviklet og omfangsrik, det er derfor ikke relevant å utføre en studie som har til hensikt å utvikle teorien. Jeg vil isteden *ta i bruk* teorien gjennom å fortolke hvorvidt informantene støtter eller motsier mine erfaringer. Fortolkningen vil ta utgangspunkt i et relevant teoretisk rammeverk som ser organisasjon og prosjekt i sammenheng.

For å besvare denne studiens problemstilling er det mulig å velge både en kvalitativ og en kvantitativ tilnæringsmåte. Den kvalitative metoden, med datainnsamling gjennom dokumentstudier av styringsdokumenter og intervjuer av utvalgt personell, vil på en god måte kunne besvare

---

problemstillingen. Fordelen med intervjuer er å kunne dykke ned i informantenes utsagn og meninger som kan være spesielt interessante for studien. Bakdelen med intervju som datainnsamlingsmetode er at jeg er prisgitt informantenes personlige oppfatninger. Det foreligger altså en risiko for at informantene kan være ikke-representative for organisasjonen som skal studeres. Det er også en viss risiko for at informantene besvarer spørsmålene ut fra begrenset erfaring med større EBA-prosjekter, avhengig av tid i stilling og bakenforliggende utdanning og erfaring. Imidlertid bidrar antallet av informanter og bredden av Forsvarets virksomhet til å utjevne denne risikoen ved også å fange opp synspunkter fra informanter med lang og omfangsrik erfaring fra de prosessene som studeres.

En annen risiko ved innsamling av data fra mennesker er naturligvis informantenes dagsform og humør på intervjutidspunktet, samt eventuelle spesielt gode eller dårlige erfaringer den enkelte kan ha hatt nylig og som derfor vil kunne påvirke vedkommendes ytringer. Til sist kan man innvende at personell med lang erfaring kan trekke frem erfaringer fra lengre tid tilbake. Det foreligger derfor en risiko for at forskeren av den grunn ikke nødvendigvis vil kunne klare å skille mellom erfaringer gjort før og etter 2020-revisjonen av styrende dokumenter og tilhørende prosessjusteringer. Å intervju informanter som sitter «midt mellom» laveste og høyeste nivå og som får snakke til dels fritt fra eget hjerte har imidlertid den fordelen at det kan avdekke mye som man ikke nødvendigvis fanger opp gjennom andre og mer rigide metoder for datainnsamling.

Innenfor det kvalitative feltet kunne jeg også valgt å gjøre caseundersøkelser. Dette er en bra metode dersom forskningsspørsmålene skal avdekke hva som har skjedd og hvordan eller hvorfor (Yin, 2012). Ved å studere enkeltprosjekter vil man kunne avdekke med stor grad av detaljer hvorfor noe har skjedd eller ikke skjedd og hvilke konsekvenser det har fått. Siden det imidlertid *ikke* er hensikten med min studie å finne konkrete feil eller mangler ved *enkeltprosjekter*, passer denne metoden ikke så godt. En slik casestudie ville heller ikke gitt tilstrekkelig bredde i datainnsamlingen til å besvare forskningsspørsmålene mine.

Den kvantitative tilnæringsmåten egner seg godt dersom man ønsker å fange informasjon fra en større populasjon for å generalisere (Holme & Solvang, 1996) og til dette er spørreskjema en egnet metode for datainnsamling. Utfordringen med spørreskjema er imidlertid flere, blant annet risiko for lav responsgrad og mindre fleksibilitet all den tid spørsmål som er utsendt ikke kan justeres om det underveis viser seg at de ikke bidrar til å besvare problemstillingen. At man ikke har full kontroll på hvem som besvarer spørreskjemaene er en tredje svakhet, selv om dette til dels kan imøtegås ved å legge inn spørsmål som bidrar til å avdekke respondentens rolle i organisasjonen.

---

Basert på fordelene og ulempene med de to ulike metodetilnærmingene sett opp mot hovedhensikten med studien *som er å se på de generelle prosessene i Forsvaret* vurderer jeg det derfor dithen at den best egnede metoden er den kvalitative, ved bruk av gruppeintervjuer, da det gir meg en fleksibilitet ved at jeg underveis i datainnsamlingen (intervjuet) kan stille oppfølgingsspørsmål for å få informantene til å utdype der det er ønskelig.

## 2.2 Utvalg av respondenter og innsamling av data

Hæren, Luftforsvaret og Sjøforsvaret ble som forsvarsgrener utvalgt til å delta i studien. Disse forsvarsgrenene har i tillegg til egen virksomhet ofte også rollen som Lokal koordinerende myndighet (LKM) som følge av at de er «største bruker» i en leir. Det er også disse forsvarsgrenene, eller «den spisse ende» som de ofte omtales som, som betydelig påvirkes av de store strukturelle endringene i Stortingets langtidsplaner og som derfor antas å ha de fleste infrastrukturbehovene. I tillegg, for å fange opp eventuelle særskilte problemstillinger som oppstår for brukere som er i mindretall i en militærleir, ble også Forsvarets logistikkorganisasjon og Cyberforsvaret invitert til å bidra. Disse driftsenhetene har sine hovedleveranser innenfor støttefunksjoner til Forsvarets operative enheter.

De nevnte fem driftsenhetene ble forespurt om å tilby personell til intervju fra stabsnivå i egen organisasjon som jobber innenfor eller har lang erfaring fra EBA-prosjekter. Dette nivået, det såkalte nivå 2, er valgt for å sikre tilgang til informanter som kjenner hele prosjektprosessen, fra det laveste nivå hos lokal EBA-koordinator og helt opp til Forsvarsstaben. For denne studien er det viktig å fange opp erfaringer knyttet til den *helhetlige* prosessen, derfor anses nivå 2 grenstavnivå å være et godt utgangspunkt for å fange størst mulig helhet gjennom et begrenset utvalg informanter.

Det var nødvendig å gjøre et utvalg for å begrense omfanget av datainnsamlingen. Flere av Forsvarets driftsenheter er derfor ikke representert, men jeg har vurdert det dithen at de delene av etaten som ikke er representert, er såpass små og har lite spesialisert EBA i den store sammenhengen, slik at deres innspill ikke ville gitt noen innvirkning på studiens konklusjon og anbefalinger. Det vil allikevel alltid foreligge en viss risiko ved å gjøre et utvalg av informanter.

Også Forsvarsstaben er utelatt fra informantutvalget. Det er grunn til å anta at Forsvarsstaben ikke kjenner så godt til prosessene lenger nedover i hierarkiet og at de ikke ville kunne bidratt med erfaringer fra selve gjennomførings- og byggeprosessen og ved overføring til drift og brukers opplevelse av måloppnåelse. Fordi nivå 2 sin rolle er å fange opp, prosessere og prioritere behovene innenfor egen driftsenhet, mener jeg det er dette nivået som derfor sitter med det beste helhetsbildet.

At Forsvarsbygg ikke er invitert med har sin begrunnelse i både studiens omfang og at forskningsspørsmålene i all hovedsak har til hensikt å avdekke hvordan Forsvaret opplever prosesser

---

og gjennomføring av prosjekter på tvers av etatsskillene, samt hvordan de interne prosessene i Forsvaret praktiseres. Dersom studiens tid og omfang hadde tillatt det, kunne man med fordel gitt både Forsvarsstaben og Forsvarsbygg anledning til å kommentere på det innsamlede datagrunnlaget. Dette må imidlertid overlates til en annen studie.

Driftsenhetene tilbød informanter slik:

DIF – nivå 2	Sjøforsvaret	Luftforsvaret	Hæren	Cyberforsvaret	Forsvarets logistikkorganisasjon
Antall informanter	2	4	1	2	2

## 2.3 Gjennomføring av datainnsamlingen

Gruppeintervju ble ansett som den beste innsamlingsmetoden av flere grunner: For det første er det tidsbesparende. Gruppeintervjuet gir også en dynamikk som enkeltintervjuer ikke kan gi; kollegaers nikk eller hoderisting, smil og hmmm'ing kan både si mye om hvilken stemning det er personellet imellom, men er ikke minst verdifullt for å fange opp de subtile tegnene som gis fra kollegaene samtidig som en annen snakker.

Det var opprinnelig planlagt med fysiske gruppeintervjuer i den enkelte DIF-stabs lokaler.

Koronapandemien, som slo til vinteren 2020, satte en midlertidig stopper for fremdriften. Intervjuene ble derfor gjennomført i perioden feb-april 2021 via digitale videokonferanseplattformer.

For at jeg skulle kunne konsentrere meg om å lede gjennomføringen på en god måte ble alle intervjuene filmet. Intervjuene var lagt opp semi-strukturert, basert på en femdelt kategorisering av spørsmål som i tillegg til å ta utgangspunkt i det teoretiske rammeverket og forskningsspørsmålene, også gjenspeiler faseinndelingen i prosjektforløpene. Hver del hadde underspørsmål som jeg brukte som veiledende for intervjuprosessen. Den observante leser vil se av intervjuguiden ( vedlegg 3a) at innledning og overgang til hvert tema ikke er oppdatert i henhold til endringer i styrende dokumenter fra 2020. Årsaken er at intervjuguiden ble utarbeidet og godkjent høsten 2019, før revisjonene var kjent og hadde trådt i kraft. Temainndelingen i seg selv, samt underspørsmålene til hvert tema, ble ikke påvirket av endringene fra 2020. «Brødteksten», som mest av alt var ment som en hjelpetekst til meg selv for å lage gode overganger i intervjusituasjonen, ble i selve intervjugjennomføringen justert slik at det passet med de reviderte dokumentene.

---

Det ble gjennomført fire gruppeintervjuer og to enkeltintervjuer. Intervjuene fløt fint; informantene delte alle sammen villig av egne erfaringer og meninger og samtalen kom i stor grad av seg selv inn på det som var ønskelig å innhente informasjon om.

## 2.4 Bearbeidelse og analyse

Personer som deler sine erfaringer eller meninger i datainnsamling kalles informanter eller respondenter. I denne studien er EBA-personellet som er intervjuet benevnt informanter. I de tilfeller hvor oppfatninger deles av alle informantene i det samme intervjuet vil jeg benytte begrepet informantgruppe for å synliggjøre at erfaringen eller oppfatningen som fremmes deles av flere enn én enkeltperson innenfor samme DIF.

Videoopptakene ble like etter intervjugjennomføringen transkribert og anonymisert. Det var deretter nødvendig å strukturere funnene i en forskningsprotokoll, kategorisert i en exceloversikt slik at det ble mulig å sammenligne funnene fra de ulike intervjuene på en god måte. Man må ved datainnsamling gjennom intervju være oppmerksom på risikoen for at informantene kan føle seg overvåket, undertrykket av arbeidsgiver eller er utrygg på forskerens intensjoner og at de av den grunn undertrykker nettopp den informasjonen som er av mest relevans for forskningen. I Norge er det normalt stor takhøyde for å uttrykke sin personlige mening og siden jeg selv har gjennomført intervjuene og personlig har følt på og sett den tryggheten og det engasjementet som informantene viser i intervjusituasjonen er jeg trygg på at informantene har sagt sin ærlige mening om det som opptar dem. For øvrig er én av styrkene med gruppeintervju at både de forsiktige og de dramatiske til en viss grad utjevnes av sine kollegaer gjennom at man sitter sammen og understreker eller modererer sine kollegaers utsagn og oppfatninger.

Analysen av innsamlet materiale har avdekket at kjennskapen til de gjeldende styrende dokumentene innenfor investeringsprosessene i forsvarssektoren er mangelfull og at det er mye usikkerhet knyttet til disse. Av den grunn ser jeg det som nødvendig for studien at jeg bruker en del plass på å gi leseren innsikt i rammeverket og prosjektmetodikken før vi kan gå videre til å belyse funnene og drøfte disse. For at redegjørelsen av de styrende dokumentene skal gi mening, er det også nødvendig å kort beskrive forsvarssektoren. I tillegg til å sikre en rød tråd gjennom min egen forskningsrapport, vil dette også være nyttig som generell kompetanseheving og et bidrag til å klargjøre det som kan oppleves som tungeste dokumenter.

## 2.5 Forskningskvalitet og reliabilitet

Jeg har som nevnt i kapittel 1 valgt å trekke inn mine personlige erfaringer som utgangspunkt for studien. Å ta utgangspunkt i egne erfaringer krever en særskilt bevissthet for å sikre objektivitet til

---

studien og for å forhindre at mine personlige oppfatninger blandes sammen med informantenes. Siden denne studien imidlertid ikke nødvendigvis har til hensikt å *bekreft*e mine påstander om at ting ikke fungerer, men snarere benytter mine erfaringer og påstander som *utgangspunkt*, er dermed risikoen for subjektiv vridning noe lavere. Jeg har i denne studien gjennomgående hatt fokus på at mine personlige oppfatninger ikke skal påvirke forskningen. Samtidig vil alle, i dagliglivet og som forsker, ha en viss forforståelse til temaet som forskes på. En slik forforståelse vil av naturlige grunner være sterkere i en erfaringsbasert studie basert på egne erfaringer, enn om jeg hadde valgt et helt tilfeldig tema. Av den grunn vil min forforståelse, altså mine egne erfaringer, uunngåelig påvirke hvordan jeg fortolker virkeligheten. Det samme vil gjelde mine informanter, som også har *sin egen* forforståelse som de tolker sine egne erfaringer og de styrende dokumentene inn i. Å unngå forforståelse er altså ikke mulig, men man må være bevisst at den finnes for derigjennom å unngå at den påvirker forskningen.

## 2.6 Etiske vurderinger og informasjonssikkerhet

Studien er godkjent av NSD – Norsk senter for datainnsamling og Forsvarets forskningsnemnd. Alle driftsenhetene som har bidratt til intervjuene har i forkant blitt forespurt og har akseptert forespørselen, samt selv foreslått aktuelle intervjuobjekter. I forkant av intervjuene fikk alle informantene tilsendt informasjonsskriv og samtykkeskjema på epost. Alle informantene ble bedt om å være bevisst på at den informasjon som ble delt i intervjusituasjonen måtte være ugradert. Alle informantene har fått tilbud om å lese gjennom intervjutranskripsjonen, hvorav to stykker ønsket dette og én ønsket å lese gjennom et utkast til selve rapporten. Studien ble gjennomført med voksne informanter i stand til å gjøre et informert samtykke. Studien samlet ikke inn persondata med unntak av vedkommendes navn. Dette ble i forbindelse med transkripsjonen erstattet med en kode. Oversikten som viser sammenhengen mellom kode og navn er oppbevart adskilt fra intervjuopptakene. Opptakene og navneliste vil bli oppbevart inntil studien er sensurert, deretter blir de slettet.

## 3 Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet presenterer jeg et teoretisk rammeverk for studien. Jeg har valgt å fokusere på følgende perspektiver: makt, kommunikasjon og prosjekt. Felles for de tre utvalgte perspektivene er at de alle inngår som en viktig del av et fjerde perspektiv, nemlig organisasjonen. Organisasjonen er det overordnede rammeverket for denne studien all den tid studien omhandler prosesser som skjer i en etablert offentlig organisasjon med sine ulike underorganisasjoner (etater). Det utvalgte teoretiske rammeverket anses som relevant all den tid gjennomføring av Forsvarsbyggs leveranser (*prosjekter*) skjer innenfor etablerte etater (*organisasjoner*) som må kunne samvirke (*makt og kommunikasjon*) for å skape den operative evnen som Forsvaret skal bidra med til forsvar av nasjonen.



---

Det utvalgte teoretiske rammeverket skal i denne studien danne grunnlaget for å kunne forstå og analysere det innsamlede datagrunnlaget og deretter på bakgrunn av analysen kunne trekke ut konklusjoner og anbefalinger om tiltak. Disse fire teoretiske retningene har i stor grad grensesnitt mot hverandre. Denne oppfatningen understøttes av Flaa m.fl, som viser til at det ikke finnes noen overordnet organisasjonsteori, men flere organisasjonsteorier (eller skoler) tilpasset fagfelt innenfor organisasjonsområdet som gir seg utslag i en rekke spesialiserte delteorier (Flaa, Hofoss, Holmer-Hoven, Medhus, & Rønning, 1995, s. 20).

### 3.1 Organisasjonsteori for offentlig sektor

Hensikten med organisasjonsteori er å forklare og forstå organisasjoner (klassisk syn), men er også et middel for å bidra til at vi forbedrer dem (moderne syn). Én felles norm for alle organisasjoner er vanskelig å beskrive: «Hva som er fornuftige organisasjonsteoretiske løsninger, er *situasjonsbestemt* – avhengig av forhold som bl.a. organisasjonens målsetting, størrelse, personale, teknologi og miljø.» Organisasjonsteorien er videre en flernivådisiplin, hvor det skilles mellom individ, organisasjon og interorganisatorisk nivå: «Det som skjer i organisasjoner, vil ofte være et resultat av trekk både ved individene, organisasjonene og omgivelsene og – ikke minst – *samsillet* mellom disse tre hovedkomponentene» (Flaa, Hofoss, Holmer-Hoven, Medhus, & Rønning, 1995, ss. 16, 19-22). Innføringen av New Public Management-reformer (NPM), en retning innenfor organisasjonsteorien som fremhever at også offentlig sektor kan tilpasse seg bedriftsøkonomiske prinsipper problematiseres av Fimreite m.fl, som viser til at NPM har medført blant annet fragmentering og manglende samordning, og at man for å redusere disse negative effektene har økt fokus på horisontal samhandling. Dette har imidlertid vist seg vanskelig i praksis, skriver forfatterne, da horisontal samhandling kan medføre at «...ansvarsrelasjonene blir pulverisert fordi alle har noe ansvar, men ingen har et overordnet ansvar» (Fimreite, Lango, Læg Reid, & Rykkja, 2011, s. 58)

De fleste norske offentlige organisasjoner er bygget opp som en linjeorganisasjon, en hierarkisk struktur som definerer makt og myndighet. Planlegging initieres ovenfra, ordrer sendes nedover og det forventes rapportering tilbake. Denne måten å organisere seg på skal sikre kontroll med beslutninger og gi forutsigbarhet i oppgaveløsning og styring. Imidlertid er det slik at dette også i mange tilfeller er en tungvint struktur, og at det derfor utvikler seg uformelle kommunikasjonslinjer utenom strukturen (Irgens, 2007, ss. 158,160).

### 3.2 Makt og involvering

Makt er relasjonen mellom to aktører og hvordan denne fremkommer, hvilken hensikt den har og hvordan den påvirker aktørene (Engelstad, 2005, ss. 19-20). Ordet makt har i mange sammenhenger en negativ ordlyd. Samtidig påpeker Fogsgaard og Elmholdt (red) at makt er et analytisk begrep, altså at

---

makt verken er positiv eller negativ i seg selv, men at det er handlingene som gjør makten positiv eller negativ: «Ligger der ikke også en magt i dét at kunne motivere og rette organisationsmedlemmernes adferd mod særlige mål?», spør de (Fogsgaard & Elmholdt, 2014, s. 9). Innenfor maktbegrepet er det en rekke teoriskoler; fra eldre teoretikere som Max Weber til 70-tallets teorier om makt og bytterelasjoner, herunder Gudmund Hernes, som slik Fredrik Engelstad tolker dem var mest opptatt av hvordan ulike aktører kan bruke sin makt for å presse hverandre. I de mer moderne teoriene trekkes det inn flere momenter i forståelsen av maktutøvelse, herunder blant annet kommunikasjon, individer og sosiale institusjoner (Engelstad, 1999, ss. 8-9). Mens noen av skolene ser på makt som kontroll over ressurser, er det andre som ser makten gjennom sosiologiske og psykologiske prosesser ved at makten brukes og misbrukes i relasjonen mellom mennesker gjennom kommunikasjon og partenes oppfatning av hverandre. Å ha informasjonsmakt, argumentasjonsmakt eller definisjonsmakt er undergrupper som sier noe om hvem som har kontroll på informasjonsflyten, evne til å overbevise andre og som derigjennom legger premissene for hva som diskuteres og hva som eventuelt utelates (Lai, 2014, ss. 15-17, 38-40).

Interessekonflikt er når saker berører på tvers i organisasjonen eller mellom ulike brukere. Ordet konflikt impliserer at det hele innebærer en negativ holdning, men slik er det ikke nødvendigvis. En interessent er rett og slett en person, organisasjon eller institusjon som blir berørt av en endring. Den viktigste interessenten er imidlertid brukeren (Esnault, 2018, s. 80), selv om han ikke nødvendigvis er den mektigste. Å gjennomføre en interessentanalyse vil avdekke viktige momenter som en organisasjon med fordel bør ha oversikt over når man går i gang med en endring: Hvem som påvirkes og hvem man velger å ta hensyn til kan legge føringer for hele prosessen. Hvem som kan tenkes å ville utøve negativt press og hva slags makt de har, er viktig kunnskap for å kunne legge en plan for å motvirke presset. Engelstad trekker frem begrepet «portvakt», som beskrives som noen som regulerer andres tilgang til informasjon eller adgang til beslutningsfora. Hvordan en prosess kjøres, og hvordan og i hvilken rekkefølge saksbehandling og beslutninger gjøres, kan få stor betydning for utfallet (Engelstad, 1999, ss. 23-24). Slik teorien beskriver det, forstås begrepet «portvakt» som noe bevisst, en bevisst handling fra noen som ønsker å begrense andres adgang til «å være med på leken».

Johannessen og Rosendahl henviser i sin bok Prosjektkommunikasjon (Johannessen & Rosendahl, 2010) til at makt som begrep kan forstås på flere måter, herunder ved muligheten til å påvirke andre med egen kunnskap, ved at man er i en formell kontrollposisjon eller at man er i en posisjon hvor man kan påvirke andre med faglig autoritet. «Makt er altså både en relasjon og en prosess», skriver forfatterne, «og uansett hvordan det forstås, så er det koblet til en gruppes eller en persons mulighet til å påvirke handlingene til andre...» (Johannessen & Rosendahl, 2010, s. 142). Gudmund Hernes ser på makt som en målrettet handling, hvor man gjennom kontroll med egne ressurser kan realisere sitt mål.

---

Dersom man i tillegg har kontroll over motpartens interesser kan man utnytte dette for å få kontroll over det man ikke selv rår direkte over. Dette kaller Hernes en byttehandel. Motstykket avmakt oppstår når aktører av ulike årsaker ikke *gjøres i stand til* å bruke sin makt (Hernes, 1978). Engelstad presiserer imidlertid at det er forskjell på avmakt og det å ha lite makt. Mens ressurssterke aktører kan havne i avmakt som følge av handlinger utført av andre, vil lite makt ha sin årsak i manglende kunnskap, ressurser, usikkerhet, lav evne til å organisere, sosial plassering eller betydelig overmakt (Engelstad, 1999, s. 38).

Rapporten Tidlig fase i store offentlige investeringsprosjekter har avdekket en rekke utfordringer som medfører at prosjektene kommer skjevt ut, herunder blant annet manglende kartlegging og involvering av interessenter og brukere (Næss, 2004:22). Risikoanalyse, interessentanalyse og oppgavefordeling henger tett sammen. Uten å vite hvem som skal tas hensyn til, hvem som skal være med i arbeidet og hvem som kan tenkes å ville bruke sin makt for å stikke kjepper i hjulene, blir en risikoanalyse for snever. Michel Esnault anbefaler å kategorisere identifiserte interessenter etter deres forventede rolle. Kjerneinteressenter, som i stort omfang bruker og prosjektorganisasjonen, vurderes som den viktigste gruppen (Esnault, 2018, s. 83). «...involver dem som skal gjøre jobben, og dem som skal bruke resultatet», skriver Michel Esnault, for å sikre involvering, aksept, forankring og forpliktelse (Esnault, 2018, s. 88). Videre kan det være fagpersoner eller instanser som må gis særskilt fokus fordi deres medvirkning - eller motstand - vil kunne ha avgjørende betydning for prosjektets gjennomføring eller sluttleveranse (Esnault, 2018, s. 103). Andersen beskriver det samme forholdet og viser til at hele poenget med prosjektet er det utbyttet basisorganisasjonen skal skape når de en gang tar over prosjektleveransen og videreutvikler den i driftsorganisasjonen. Brukermedvirkning sikrer løsninger som bruker ønsker, gir større grad av aksept for leveransen og bedre forutsetninger for at leveransen kan utnyttes. Med andre ord er det viktig med brukermedvirkning for å kunne realisere prosjektets formål (Andersen E. S., 2018, ss. 29, 215).

Interessenter og interessentanalyser oppgis som viktige både innenfor organisasjonsteorien og som en del av prosjektteorien. Felles for faglitteraturen er at det er viktig for prosjektets suksess at interessenter, og da spesielt sluttbruker, involveres hele veien. Manglende involvering av interessenter og brukere medfører risiko for at prosjektet ikke klarer å se helheten. Prosjekter som kun evner å ha fokus på sin egen leveranse, vil kanskje nå sitt resultatmål, men risikerer å ikke nå effektmålet.

### **3.3 Styring og ledelse**

Man kan se organisasjoner fra forskjellige vinklinger. Felles for alle organisasjoner er «...at det finnes en arbeids- og autoritetsfordeling», en organisasjonsstruktur. Oppgaver fordeles mellom mennesker og enheter og utførelsen må koordineres og følges opp av personell som har ansvar, myndighet og

---

autoritet (Andersen J. A., 2009, s. 62). Som Christensen m.fl påpeker er det de interne trekkene ved en organisasjon som påvirker hvordan den tar tak i problemer, hvordan den gjennomfører endringer og hvordan beslutninger tas. Særlig problematisk er det for store organisasjoner at deres størrelse, oppgavespekter og interne struktur gir utfordringer ikke bare med hensyn til samarbeid på tvers; størrelsen skaper også et uoversiktlig bilde for dem som skal styre og ta beslutninger. Jo større og mer kompleks organisasjon, og jo større grad av forhandling man tillater, jo vanskeligere blir det å ta de riktige beslutningene. Dette støttes av empiriske studier, som viser at jo større og kompleks en organisasjon er, jo større risiko er det for at beslutninger må tas basert på et ufullstendig grunnlag – man må rett og slett bare velge det som er godt nok (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2015). I dette inngår også det Finn Mikalsen omtaler som et integreringsproblem: er organisasjonen tilstrekkelig spesialisert og oppgaver fordelt? Og er det tilstrekkelig avklart hvordan virksomhetens ulike enheter skal jobbe sammen? Samordning av sammenfallende oppgaver for å lette kommunikasjonsprosessen – å redusere *kommunikasjonstransporten* – kan være én løsning. Å strukturere kommunikasjonen slik at riktig kommunikasjon tilflyter rette enheter til riktig tid, samt sikre at planlegging og beslutningsprosesser er tydelige og avklart, er uansett viktig (Mikalsen, 1998, s. 54).

### 3.4 Organisasjonsteoriens knytning mot prosjekt

«Når vi skal gjennomføre en oppgave som er *viktig* for oss, er altså prosjektarbeid en effektiv arbeidsform. Vi *avgrens* oppgaven og bruker en *midlertidig* organisasjon til å gjøre jobben», skriver Michel Esnault (2018, s. 19). Prosjekter er altså en måte å organisere arbeid på, når det skal utføres et stykke arbeid som virksomheten vanligvis ikke gjør, leveransen er kompleks eller den spenner over flere deler av virksomheten. Om prosjektene integreres i linjen eller trekkes ut som egne prosjektorganisasjoner avhenger av leveranseomfang, kompleksitet og hvordan basisorganisasjonen er bygget opp. «Innbakt i organisasjonsperspektivet finner vi erkjennelsen av at det viktigste er at prosjektet skaper grunnlaget for en positiv utvikling i en annen organisasjon», skriver Erling S. Andersen (2018, s. 27). En vanlig feil, ifølge Andersen, er at man overfokuserer på selve leveransen og glemmer helheten. Ved å involvere fagkompetanse og bruker får man et godt produkt og sikrer medvirkning og forståelse hos bruker for hva og hvorfor prosjektet leverer som det gjør. Samspill mellom prosjektet og basisorganisasjonen er derfor viktig for at leveransen skal kunne utnyttes best mulig. PSO står for person-system-organisasjon og er en måte å se prosjektstyring på som ikke bare har fokus på gjennomføring av selve prosjektleveransen, men som også tar innover seg en helhetlig oppfatning av hvordan en prosjektleveranse kan påvirke ansatte, brukere og organisasjonen. Som en konsekvens av dette må prosjektet ta høyde for organisasjonsendringer, kulturendringer og nødvendig opplæring, samt vurdere endringer i ansvars- og myndighetsforhold. På bakgrunn av dette

---

argumenterer både Andersen (2018) og forfatterne av boken *Målrettet prosjektstyring* at prosjektstyring har en tett knytning mot organisasjonsteorien (Andersen, Grude, & Haug, 1995).

Esnault skriver at «Ofte foregår prosjektarbeid i mer ukjent terreng enn daglige gjøremål, og derfor går det oftere galt.» Konkrete prosjekter med høy grad av kjennskap til forventet resultat, god struktur og prosedyrer og tilgang til høyt kunnskapsnivå bidrar til å redusere denne usikkerheten. (Esnault, 2018, ss. 19, 22). Risikoanalyser bør derfor gjennomføres både i tidligfase og i gjennomføringsfasen.

Idet prosjektet overleveres fra forprosjektleder til prosjektleder viser Jacobsen til en spesielt stor risiko for at det oppstår et «kunnskapsgap» i organisasjoner hvor man har strukturert seg slik at det er ulike prosjektledere for henholdsvis forprosjekt og godkjent prosjekt. Overlevering av prosjekter, med sin bakenforliggende historikk og vurderinger som har medført at forprosjektet har konkludert som det har gjort, kan vanskeliggjøre gjennomføringsfasen dersom kommunikasjon og kunnskapsoverføring er mangelfull (Jacobsen, 2016, s. 137).

Alle prosjekter vil ha ulik grad av handlefrihet, men prosjektets mål vil være bestemt av prosjekteier og det foreligger normalt liten handlefrihet til å justere målet underveis. Prosjektstyringsverktøy og fastlagte rutiner i organisasjonen innskrenker handlefriheten og det samme gjør rammene. Hvorvidt det er aksept for å be om endring i rammene avhenger både av prosjektets art, prioritet og av oppdragsgivers formelle prosesser (Andersen E. S., 2018, ss. 59-60). I mange tilfeller vil tid eller kostnad ha et politisk tilsnitt som gjør det uakseptabelt å endre rammer, noe som vil kunne bety at kvalitet eller omfang må reduseres. Det kan også hende at en spesifikk prioritering tvinger seg frem som følge av tidligere beslutninger. Dette kalles *stivhengighet* og beskrives av Jacobsen som en mer eller mindre frivillig tvunget fremtidig retning som følge av juridiske forpliktelser, investeringer, prestisje eller tidligere erfaringer (2016, ss. 19-20).

## **Mål, formål og suksess**

Formålet er enkelt forklart hva prosjektet skal bidra til. Mens det mest vanlige er å skille kun mellom formål og mål, velger Knut Samset å operere med to ulike typer formål: *effektmålet*, som er den direkte effekten prosjektleveransen skal bidra til og *samfunnsmålet*, som er den langsiktige begrunnelsen for hvorfor et prosjekt gjennomføres. Han er videre tydelig på at et prosjekt kun kan ha ett effekt mål og ett samfunns mål, ellers vil man kunne oppleve motstrid eller uklarheter om prosjektets hensikt (2014, s. 26). Når formålet er på plass kan man formulere et mål, eller som Samset kaller det, *resultatmålet*. Dette er det konkrete som prosjektet skal levere.

«Avslutning av et prosjekt omfatter to viktige saker som det ofte blir tatt litt for lett på. Det ene er å sørge for en skikkelig overlevering av prosjektresultatet til brukerorganisasjonen...». «Det andre er å

---

gjøre en evaluering av prosjektprosessen med sikte på individuell og organisasjonsmessig læring» (Westhagen, Johannessen, Faafeng, Røine, & Wesmann, 1995, s. 113). Men hva er så suksess? «Hvis kontrakten er innfridd og oppdragsgiver er fornøyd, vil prosjektet også defineres som en suksess», skriver Jacobsen, og følger opp med at prosjekter som i tillegg klarer å planlegge med oppdragsgivers videre implementering eller bruk av produktet vil oppnå en enda større grad av suksess. Da er man kommet over i gevinstrealiseringsfasen (2016, s. 140). Tilsvarende beskriver Andersen forskjellen mellom prosjektledelsessuksess og prosjektproduktsuksess. Mens det førstnevnte kan evalueres idet prosjektet avsluttes, nemlig om prosjektet har levert innenfor tid, budsjett og kvalitetskrav, vil prosjektproduktsuksessen ikke kunne måles før det har gått en viss tid. Årsaken er at i prosjektproduktsuksessen måles gevinstrealiseringen – om prosjektet gir den forventede verdiskapingen eller den forventede innsparingen (2018, s. 101).

Når man snakker om suksess, så oppstår også spørsmålet: hvem definerer egentlig hva prosjektsuksess er? Ifølge litteraturen kan suksess, eller hvor vellykket et prosjekt er, måles på flere måter. Knut Samset (2014) skiller mellom tre perspektiver av vellykkethet: det operasjonelle, det taktiske og det strategiske. I samme rekkefølge betyr disse begrepene henholdsvis at et prosjekt leverer som avtalt, at et prosjekt gir størst mulig nytte for bruker og omgivelsene og til sist at et prosjekt bidrar til positiv velferdsutvikling over tid. Et prosjekts grad av suksess kan måles ulikt, avhengig av oppdragsgivers prioritet, men det er gjerne tre kriterier som trekkes frem: Er det viktigst at prosjektet leverer på tid? At det holder seg innenfor økonomisk ramme? Eller er det leveransen som skal være høyeste pri? Forskningen viser at man ikke klarer å tilfredsstille alle tre like godt.

### **3.5 Kommunikasjon innenfor rammen av et prosjektførløp**

«Den grunnleggende prosessen i sosiale systemer er kommunikasjon. Kommunikasjon brukes for å redusere tvetydighet og kompleksitet, på samme måte som informasjon brukes for å redusere usikkerhet» (Johannessen & Rosendahl, 2010, s. 57). Kommunikasjon er også knyttet til makt. Den som har kontroll over informasjonen sitter med informasjonsmakten, skriver Linda Lai, og viser til at den som har informasjonen også bestemmer hvem som får innsyn, hva det gis innsyn i og hvordan informasjonen presenteres (Lai, 2014, ss. 39-40).

Forskjellen mellom vanlig kommunikasjon og prosjektkommunikasjon, mener Johannessen og Rosendahl, er at et prosjekt styres mot noe nytt og kanskje også komplekst, av personer som midlertidig er satt sammen for å nå et mål. Som følge av dette anbefales det derfor at man i tillegg til det vanlige prosjektfokuset på tid, kostnad og kvalitet også tar med kommunikasjon som et fjerde fokusområde for å sikre effektiv prosjektgjennomføring (Johannessen & Rosendahl, 2010, ss. 10-12). Flaa et.al oppsummerer kommunikasjon som avhengig av sender og mottaker og deres forventninger

---

til hverandre. Samtidig er det også diverse andre faktorer som spiller inn som ikke nødvendigvis er like kontrollerbare: stress og tidspress, interessenter, uformell kommunikasjon og bevisst siling av informasjon, organisasjonens størrelse, struktur og kommunikasjonskultur, samt forståelse av situasjonen (Flaa, Hofoss, Holmer-Hoven, Medhus, & Rønning, 1995, ss. 158-165). «Klare, godt forståtte mål, roller og relasjoner, samt adekvat samordning, er avgjørende for hvor prestasjonssterk en organisasjon blir» (Bolman & Deal, 2014, s. 70). Men jo større organisasjon, jo flere oppgaver og jo større grad av spesialisering, jo vanskeligere blir denne samordningen (Andersen J. A., 2009, s. 65). Organisasjoner, anbefaler Bolman og Deal, kan derfor med fordel ha stillinger med samordningsansvar; personer som i sin rolle skal bidra til at alle nødvendige enheter koordineres for å skape et best mulig produkt (2014, s. 82).

### **3.6 Oppsummering av teoretisk rammeverk**

I ovenstående redegjørelse for utvalgt teoretisk rammeverk har vi sett at teoriene innenfor områdene organisasjon, makt, kommunikasjon og prosjekt alle har innslag av hverandre. Det teoretiske rammeverket skal, sammen med forskningsspørsmålene, utlede de gode spørsmålene i intervjuguiden som derigjennom skal kunne bidra til at forskningsspørsmålene kan besvares. I arbeidet med det teoretiske grunnlaget er det valgt ut noen hovedmomenter fra litteraturen, som sammen med hvordan de styrende dokumentene er bygget opp, strukturerer intervjuguiden i fem hovedtemaer. Siden intervjuene er gjennomført semi-strukturert, er intervjuguidens temaer kun veiledende. Som en guide til å holde både forskeren og informantene innenfor tematikken har hvert tema noen underspørsmål som hjelper forskeren til å etterspørre mer informasjon om eventuelle momenter som informantene ikke av seg selv kommer inn på.

I første tema, prosjektidé, er hovedfokus på interne forhold i DIF: kompetansenivå, involvering og kvalitet på de dokumentene som fremmes. I andre tema, som omhandler fasen etter at et prosjekt har kommet videre, er fokuset flyttet over til kommunikasjon og samhandling hovedsakelig mellom DIF og Forsvarsstaben, men også noe på tvers av etater. Tredje del av intervjuguiden ser på forprosjektfasen, hvor samhandlingen med Forsvarsbygg, grensesnitt mellom EBA og materiell og langtidsperspektivet er viktig. Gjennomføringsfasen omhandles i del fire og er i stor grad knyttet til prosjektgjennomføring, kommunikasjon og informasjonsdeling. Siste og femte tema gjelder overføring til drift og evaluering av prosjektet, herunder rutiner for overføring, organisatorisk læring og prosjektsuksess.

---

# 4 Forsvarssektoren og styrende dokumenter

Som leser er du kanskje allerede godt kjent med Forsvarets struktur og organisering? Som beskrevet i metodekapittelet har jeg i bearbeidelsen av innsamlet materiale avdekket at det foreligger en del usikkerhet rundt de gjeldende styrende dokumenter. Jeg tillater meg derfor å bruke litt plass til å beskrive dette. For å forstå drøftingen av innsamlet materiale og de anbefalinger som fremmes avslutningsvis i denne forskningsrapporten er det nødvendig at leseren har forståelse for forsvarssektorens organisering og kjennskap til hvordan de styrende dokumentene for investeringer er bygget opp. De som kjenner forsvarssektoren kan gjerne hoppe rett til avsnitt 4.2. Lesere som også føler seg trygge på de gjeldende styrende dokumentene for investeringer, herunder Prinsix som prosjektstyringsmodell, kan forflytte seg helt til kapittel 5.

## 4.1 Forsvarssektorens struktur og organisering

### Forsvarsdepartementet

Forsvarsdepartementet (FD) har organisert seg med følgende underlagte etater: Forsvaret, Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell og Forsvarets forskningsinstitutt. Til sammen betegnes dette forsvarssektoren. Forkortelsen FDUE - forsvarsdepartementets underlagte enheter - er også brukt. FD følger opp godkjente investeringsoppdrag fordelt på landdomenet, det maritime domenet, luftdomenet, cyberdomenet og spacedomenet. Forskning og utvikling og enkelte strategiske satsninger kommer i tillegg til disse (Framtidige anskaffelser til forsvarssektoren (FAF) 2021-2028).

### Forsvaret med underlagte organisasjonsnivåer

Forsvaret er en etat underlagt FD, ledet av Forsvarssjefen (FSJ). Sjef Forsvarsstaben (FST), sammen med sine avdelinger for operasjon, plan, investering, økonomi og HR, følger opp og styrer hele virksomheten til Forsvaret på vegne av FSJ (Forsvaret.no). FST omtales i dagligtalen også som «nivå 1». Under seg, på «nivå 2» har Forsvarsstaben 13 driftsenheter (DIF), samt Militærmisjonen i Brussel. Av disse 13 er det Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) og Cyberforsvaret (CYFOR) som har bidratt til denne studien. I denne studien vil disse fem driftsenhetene bli betegnet som enten DIF eller nivå 2.

Under hver DIF finner man enheter som har budsjett- og resultatansvar, betegnet BRA. Dette nivået kalles også «nivå 3» og under der igjen finner man ytterligere oppdeling i henhold til den enkelte DIFs oppdragsportefølje, geografiske spredning eller annen hensiktsmessig organisatorisk struktur.

Uttrykket «den spisse ende» benyttes ofte av media for å beskrive forsvarsgrenene som skal bedrive militær kampaktivitet. Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret inngår i denne «kategorien», i noen grad også Heimevernet. Normalt sett vil den DIF'en som har størst innslag av aktivitet i en leir, omtales

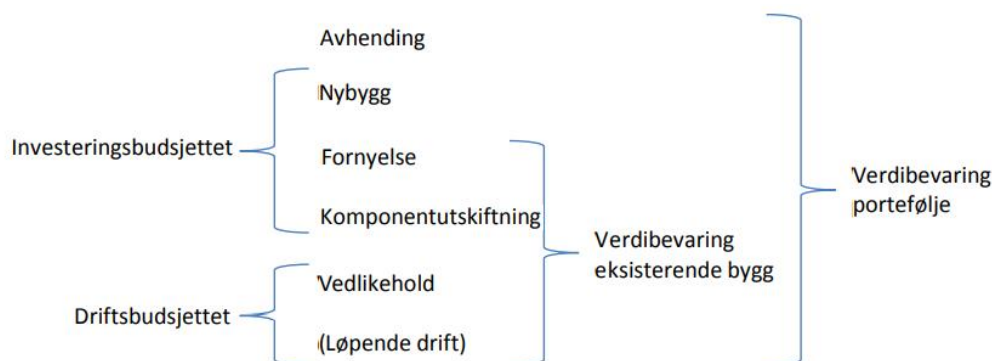


som største bruker. Dette utleder ofte, dog ikke alltid, at den samme DIF får rolle som lokal koordinerende myndighet (LKM). Støtte-DIF er ikke et formelt begrep, men det benyttes allikevel i denne studien for å omtale driftsenheter som i det meste av sin virksomhet inngår som en støttefunksjon til forsvarsgrenene. Cyberforsvaret og Forsvarets logistikkorganisasjon, som leverer henholdsvis IKT- og sambandstjenester og lager-, logistikk- og verkstedtjenester til operative avdelinger, er typiske eksempler på dette. Disse DIF'ene har ikke i sitt oppdrag å være i «frontlinjen», men er allikevel svært viktige for «den spisse endes» utholdenhet og stridsevne.

## Forsvarsbygg med underlagte organisasjonsnivåer

Forsvarsbygg (FB) er også en etat underlagt FD, ledet av Direktør Forsvarsbygg. På Forsvarsbygg sine nettsider beskriver de sin egen rolle slik: «Forsvarsbygg har ansvaret for å utvikle, bygge, vedlikeholde og drifte EBA som forsvarssektoren betaler leige for. Forsvaret er leietakar og bruker, og prioriterer ut fra sine behov og stiller krav.» FB er delt inn i fire underavdelinger, hvorav «Prosjekt og utvikling» og «Eiendomsforvaltning» er de to vi kommer i befatning med i denne studien. Prosjektfasen tilhører Prosjekt og utvikling, som igjen delt inn i tidligfase og gjennomføring. Eiendomsforvaltning ivaretar gjennom regionale enheter oppfølging av infrastruktur når denne er overført fra prosjekt- til driftsfase (Forsvarsbygg.no).

FB sin forvaltningsoppgave spenner fra ordinært løpende vedlikehold via renoverings- og fremskaffelsesprosjekter til utransjering og avhending. «Stortinget krever at forsvarssektorens eiendomportefølje [sic] skal forvaltes verdibevarende. Verdibevaring er komplekst, og det er flere faktorer [sic] bidrar til verdibevaring...». Ifølge FFI-rapporten *Brukes det nok ressurser på verdibevaring av forsvarssektorens EBA* bidrar husleien til «... verdibevaring gjennom vedlikeholdskomponenten...» og «Investeringer bidrar til verdibevaring gjennom fornyelse av porteføljen.» (Forsvarets forskningsinstitutt, 2018) Som vi kan forstå er det altså ulike måter å finansiere verdibevaringen på og de ulike innsatsfaktorene i verdibevaringen illustreres i nevnte rapport på denne måten:



Hentet fra Brukes det nok ressurser på verdibevaring av forsvarssektorens EBA? [18-00498.pdf \(ffi.no\)](#)

---

I forbindelse med at FB fremmer fornyelsesprosjekter kan brukere mene at man samtidig bør benytte sjansen til å utvide eller endre inventaret i henhold til kjent (fremtidig) aktivitets- og strukturutvikling. I disse tilfellene kommer man i en gråsoner mellom fornyelse og nytt behov.

## **Øvrige etater**

Fra Forsvarsmateriell (FMA) sin nettside kan vi lese følgende: «Forsvarsmateriell utrustrer Forsvaret med relevant og tidsriktig materiell for å bidra til Forsvarets operative evne.» FMA er fagmyndighet for materiellet som benyttes i forsvarssektoren og er ansvarlig for gjennomføring av materiellinvesteringsprosjekter, samt kravstiller forvaltning av materiellet og faser ut materiell som ikke lenger skal være i bruk (Forsvarsmateriell.no). Av hensyn til omfanget av studien vil materiellinvesteringsprosjekter ikke omtales mer enn overfladisk som en del av de helhetlige investeringsbestemmelsene. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) inngår ikke i denne studien. Vi begrenser oss derfor til å informere om at FFI som den fjerde etaten underlagt FD er den som bedriver forskning og utvikling for det som kan relateres til forsvarssektoren, herunder også for en konkurransedyktig forsvarsindustri (FFI.no).

## **4.2 Styrende dokumenter og rammer for investering**

Med styrende dokumenter menes det rammeverket av lover, regler, forskrifter, retningslinjer, bestemmelser og sektorinterne avtaler som medvirker til å legge føringer for hvordan, i dette tilfellet, investeringsvirksomheten skal gjennomføres. I de følgende avsnittene skal vi kort beskrive det rammeverket som er direkte relevant for gjennomføring av prosjekter. Faglig rammeverk, som er knyttet til konkrete fagområder, kommer i tillegg avhengig av hva prosjektet skal anskaffe og omtales ikke. Investeringsprosjekter i forsvarssektoren strekker seg som vi snart skal se over flere organisasjonsgrenser innenfor FDs organisasjon, med hver sin størrelse, kultur og historie. Dette medfører at prosjekter underlagt FD må ses på som interorganisatoriske, altså prosjekter på tvers av organisasjonsgrenser, med de ekstratiltakene og den økte bevisstheten som da kreves for å samkjøre aktiviteter og gjennomføre prosjekter på en god måte.

### **FDs retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren**

FDs retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren utgitt med virkning fra 1. januar 2020 (Forsvarsdepartementet, 2019), erstatter investeringsdelen av FDs retningslinjer for tjenestefelt eiendom, bygg og anlegg (FDREBA) fra 2016 (Forsvarsdepartementet, 2016). Retningslinjene for investering erstatter også FDs retningslinjer for fremskaffelse av materielle kapasiteter (Forsvarsdepartementet, 2016), som ble utgitt i 2016 i forbindelse med at den da nyopprettede etaten FMA overtok ansvaret for materiellinvesteringsprosessen fra Forsvaret.

---

Fra og med 2016 var altså begge investeringsprosessene, henholdsvis for EBA og materiell, fordelt på to ulike etater og adskilt fra Forsvaret ved et etatsgrensesnitt. De nye retningslinjene, med virkning fra januar 2020, har til hensikt å samkjøre EBA- og materiellinvesteringer på en tettere måte, samt etablere felles prosesser for begge investeringsløpene. Dokumentet gir i tillegg en fordeling av roller, ansvar og myndighet (RAM) mellom etatene (Forsvarsdepartementet, 2019). Det er i skrivende stund ikke utgitt en revidert versjon av FDREBA, så inntil videre er det FDREBA fra 2016 (Forsvarsdepartementet, 2016) som fremdeles gjelder for forvaltningsdelen av tjenestefelt EBA.

Prinsippene er Forsvarssektorens valgte rammeverk og prosjektmetodikk og skal i henhold til FDs retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren benyttes både av FMA og FB i forbindelse med prosjektstyringsprosessen, herunder også modellens malverk og faseinndeling (Forsvarsdepartementet, 2019).

## **Bestemmelser for investering i Forsvaret**

Bestemmelser for investering i Forsvaret (BIF) ble satt i kraft samtidig som FDs reviderte retningslinjer. Bestemmelsen bygger på de nye retningslinjene og regulerer RAM og oppgavefordeling internt i Forsvaret (Forsvarsstaben, 2019). Verken i bestemmelsen eller i følgeskrivet kan vi lese at *Bestemmelse for eiendom, bygg og anlegg* (BEBA) (Forsvarsstaben, 2018) samtidig helt eller delvis utgår. Det er allikevel grunn til å anta at BEBA, på samme måte som at FD REBA innenfor investeringer er erstattet av FDs nye retningslinjer, også er erstattet av BIF for det som angår investeringer.

## **Rammeavtale for EBA mellom Forsvaret og Forsvarsbygg**

Rammeavtalen omhandler og regulerer ansvarsforhold og samhandling mellom etatene innenfor tjenestefeltet EBA. Blant annet beskriver avtalen forvaltningsmodellen for forsvarssektorens EBA, herunder husleiemodellen og kostnadsdekningsprinsippet. Husleien dekker kostnader FB som forvalter har til drift, vedlikehold og utvikling som følge av offentlige krav og påbud. Utskifting av bygningsdeler, kalt komponentutskifting, samt fornyelse av infrastruktur fremmes for kostnadsdekning over FDs investeringsplan. I de tilfeller bruker ønsker å gjøre mindre endringer i bygg og anlegg betegnes dettes brukerdefinert utvikling (BDU) og må finansieres over brukers driftsbudsjett (Forsvarsbygg/Forsvarsstaben, 2020).

Hoveddokumentet i rammeavtalen er utgitt i en revidert versjon mai 2020. Innholdet i hoveddokumentet er ikke oppdatert med hensyn til utgivelsen av de nye retningslinjene fra FD som trådte i kraft samme år. Imidlertid er vedlegg RA3, som før het *Leveranseavtale fremskaffelse*, revidert i henhold til de nye retningslinjene i mai 2020 og har fått navnet *Leveranseavtale EBA Investering*. Vedlegget er ikke datert, men endringen er beskrevet i følgeskrivet (Forsvarsbygg/Forsvarsstaben,

---

2020). Uttrykkene investering og fremskaffelse benyttes gjerne litt om hverandre og betyr i denne sammenhengen «... ethvert tiltak for å skaffe sektoren tilgang til ny EBA; herunder innleie fra eksterne. Primært omfatter fremskaffelse EBA hvor Forsvaret forutsettes å være bruker» (Forsvarsbygg/Forsvarsstaben, 2020).

### **4.3 Rolle, ansvar og myndighetsfordeling**

Dette avsnittet med underpunkter tar for seg fordeling av roller, ansvar og myndighet slik det er angitt i FDs retningslinjer for investeringer (2019), Forsvarsstabens bestemmelse for investeringer i Forsvaret (BIF) (2019) og EBA Rammeavtale mellom Forsvaret og Forsvarsbygg (2020).

De styrende dokumentene er til dels vanskelige å forstå da de er spekket med forkortelser. At prosjekteier er Forsvarsstaben (FST) og at prosjektansvarlig er Forsvarsbygg (FB) vil i henhold til de styrende dokumentene være den mest vanlige konstellasjonen for EBA-investeringsprosjekter.

#### **FDs rolle**

FD bedriver strategisk styring av investeringsporteføljen. Departementets strukturutviklingsplan (SUP) og porteføljeplanlegging og -styring sikrer at investeringsplanen inneholder de riktige prosjektene sett opp mot den til enhver tid politisk forankrede videreføringen og videreutviklingen av forsvarssektoren. Det er FD som tildeler investeringsmidler til FB og FMA for henholdsvis EBA- og materiellprosjekter. Forsvarssjefen leder Investeringskomiteen (IK) og komiteen fremmer en anbefalt investeringsplan til statsråden. FD konkrete rolle i selve prosjektprosessen er som oppdragsgiver (ODG) og gir oppdrag om igangsetting til én av sine etater, normalt Forsvaret, med de overordnede rammebetingelsene som foreligger med hensyn til tid, kostnad, effektmål og eventuelle andre føringer. Siden denne studien i all hovedsak ser på de prosessene som foregår på nivåene *under* FD skal vi i det følgende konsentrere oss om Forsvaret og Forsvarsbygg med deres respektive undergitte enheter.

#### **Forsvaret og Forsvarsbyggs respektive roller i investeringsprosessen**

Oppdrag om igangsettelse av et prosjekt gis til en etat som betegnes prosjekteier (PE). Normalt er det altså Forsvaret ved Forsvarsstaben (FST) som får denne rollen og som iht gjeldende retningslinjer side 14 får den omfattende oppgaven å ivareta «... sektorens interesser...», samt «...den overordnede og helhetlige koordinering av prosjekter på tvers av forsvarssektorens etater...» og som videre «...følger opp planer, framdrift og effektiv ressursbruk, godkjenner endringer og avvik innenfor tildelte fullmakter og rammer».

I de tilfeller hvor det identifiseres et behov for både EBA og materiell får én av etatene (FB eller FMA) et koordinerende ansvar. Den utpekte prosjekteieren skal da påse at EBA- og materiellbehovet fremmes for samlet godkjenning, dog hvis det anses hensiktsmessig så kan fremskaffelsen deretter

---

gjennomføres som to separate prosjekter. Forutsetningen er at prosjektene koordineres godt gjennom hele prosessen.

Samtidig som det gis oppdrag til FB om igangsetting, utpekes også en brukeransvarlig (BA). BA-rollen tildeles den driftsenheten (DIF) i Forsvaret (for eksempel Hæren, Luftforsvaret eller FLO) som skal bli leietager når prosjektet overføres til drift. BA-rollen for «felles-EBA» hvor det er flere brukere, eksempelvis messebygg, tildeles den DIF som er største bruker i den aktuelle leiren. I henhold til FDs gjeldende retningslinjer skal brukeransvarlig «... ivareta brukernes samlede behov i prosjektet. BA skal koordinere utvikling av behov og -funksjonskrav som skal gjelde for løsningen i samarbeid med den virksomhet som har behov for løsningen, samt andre identifiserte aktører og interessenter» (s. 15).

FST gir oppdrag til FB om å igangsette arbeidet i de ulike fasene i henhold til statens prosjektmodell (idéfase, konseptfase, forprosjektfase, gjennomføringsfase og avslutningsfase). FB får da det EBA-faglige ansvaret for å velge den løsningen som på best måte tilfredsstiller brukers behov og videre at den realiserte løsningens «...levetidskostnader er optimalisert innenfor de rammebetingelser som er gitt» (s. 15). Videre skal FB gjennomføre prosjektet i henhold til fagmyndighetskrav og sørge for at ressursbehov identifiseres slik at prosjektet kan planlegges og gjennomføres. I de tilfeller det er nødvendig å søke støtte hos øvrige etater, kan FST utstede oppdrag om dette.

Det fremkommer også tydelig i FSTs bestemmelse av brukeransvarlig skal utpeke en totalprosjektkoordinator (TPK) og etablere en TPG, som er en totalprosjektgruppe hvor brukere og relevante fagmiljøer er representert. TPK er den som skal ivareta prosjektarbeidet iht egen DIF sine tildelte oppgaver og som «planlegger og koordinerer bidrag fra interessenter i Forsvaret» (fotnote s. 5). Det listes videre opp en rekke andre oppgaver som tilligger BA-rollen, herunder å utarbeide en totalprosjektplan og å støtte og forsikre om at egen etat og brukende avdelinger er klare for mottak av leveransen. FB koordinerer prosjektarbeidet fortløpende, mens forsvarrets DIF'er skal bidra med faglig rådgivning i henhold til behov, innenfor spesielt operative hensyn og øvingsbehov, sikkerhetsgodkjenninger, skjermingsbehov og logistikkløsninger.

## **Prinsix-modellens faser**

Idéfase er på mange måter den viktigste fasen, da det er denne som innledningsvis fanger opp et behov enten identifisert av leietager eller av FB Eiendomsforvaltning (bottom-up) eller på bakgrunn av strukturutvikling (top-down) som derigjennom genererer et behov for modernisering, utvikling eller etablering av EBA. Både forsvarrets leietagere, gjennom linjen i egen DIF, og FB kan fremme prosjektideer (PI). «Idéfasens hovedprodukt, prosjektideen, tas inn i

---

porteføljedefineringsprosessen og resulterer i en beslutning i investeringsplanen om prosjektets videre forløp skal iverksettes» (Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren, s. 13).

Fra Prinsix-beskrivelsen av prosjektidéfasen kan vi blant annet lese om viktigheten av interessentanalyse: «En PI vil være helt avhengig av at arbeidet med å gjennomføre en interessentanalyse er startet, både for å identifisere aktører og for å kunne beskrive behovet på en hensiktsmessig måte, slik at en tidlig får synliggjort eventuelle avhengigheter og følgekonskvenser» (Prinsix). DIF skal utarbeide PI med støtte fra FB. Siden Prinsix' prosjektidémål forutsetter blant annet en kostnadsvurdering fra FB for at PI skal være fullstendig, så antas det at det er FB lokalt som bistår bruker med dette før PI fremsendes tjenestevei. Eventuelt at det finnes «regnekapasitet» i FB som DIF nivå 2 kan støtte seg på før PI fremsendes til FST. Vedlegg RA3 punkt 4 i Rammeavtale mellom Forsvaret og Forsvarsbygg viser at Forsvaret skal utarbeide PI'er for eget behov, hvorpå det skal gis oppdrag til FB om å kvalitetssikre disse «med tanke på tid, kost og ytelse». At FB sentralt skal *kvalitetssikre* Forsvarsstabens prioriterte PI'er underbygger antagelsen om at den initiale (kostnads)vurderingen er utført lokalt.

Alle etater som har identifisert et behov fremsender sine PI'er til Forsvarsstaben, som er gitt ansvaret for å prioritere. Dog er det slik at de PI'er fra øvrige etater som FST ikke anbefaler videre, allikevel fremsendes FD, mens Forsvarets egne nedprioriterte PI'er ikke skal følge med på samme måte. Når en prosjektidé har kommet videre skal det gjennomføres en konseptvalgutredning (KVU) og spesielt viktig er dette der det er nødvendig å vurdere ulike løsninger. «Hensikten med konseptfasen er å skape en dokumentert og sporbar sammenheng fra et identifisert behov til valg av et alternativ» som «best ivaretar samfunnet og forsvarssektorens behov gitt rammer og føringer fra FD» (Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren, s. 9). Det er imidlertid slik at et prosjekt i denne fasen *enda ikke er besluttet gjennomført*. Beslutning om gjennomføring skjer først etter forprosjektfasen; frem til da skal prosjektideen kun utredes nærmere. Avhengig av kostnadsnivået skal KVU enten tilfredsstillende statsens krav til ekstern kvalitetssikring eller den kan tilpasses med forenklete analyser, avgrenset til forsvarssektorens nytte av prosjektet. Dog skal det alltid utarbeides et behovsdokument. Forsvaret har i denne forbindelsen fastsatt både arealnormer og dekningsgrader for enkelte bygg og personellkategorier, slik at man sikrer best mulig utnyttelse av infrastrukturen.

KVU gjennomføres av FB på oppdrag fra FST, understøttet av brukeransvarlig i DIF og eventuelt FMA. Det gjennomføres et oppdragsavklaringsmøte som har til hensikt å analysere oppdraget og avklare en del grensesnitt og oppgaver, herunder kostnadsbelastning for ressursbruk i konseptfasen, samhandling og tidsfrister. Spesifikt oppgis det i rammeavtalen at brukeransvarlig normalt er ansvarlig for å «utarbeide/gi innspill til behovsdokument, interessentanalyse, verdi- og skadevurdering,

---

virksomhetsbeskrivelse» (RA3, s. 8). Det nevnes også spesifikt at levetidskostnader for alternative løsninger skal utarbeides, og at det med støtte fra brukeransvarlig også skal synliggjøres og hensyntas driftskonsekvenser ved de ulike alternativene. Konseptvalgutredningen skal også inneholde en interessentanalyse og synliggjøre de identifiserte interessentenes behov.

Når konseptvalgutredningen er ferdig og FST har godkjent konseptvalget starter forprosjektfasen. Forprosjektfasen skal etablere et godt beslutningsunderlag, et sentralt styringsdokument (SSD), slik at FD på et dokumentert grunnlag gjøres i stand til å beslutte hvorvidt prosjektet skal gjennomføres. Det gjennomføres da et nytt møte mellom FST og FB kalt *oppdragsavklaringsmøte forprosjektfase*. Deretter utsteder FST oppdrag til FB om å utarbeide sentralt styringsdokument (SSD). FB leder så utarbeidelsen av SSD med støtte fra brukeransvarlig DIF. I forprosjektfasen finner man igjen kravet om at brukeransvarlig «...skal koordinere faglig [*sic*] innspill og støtte fra andre avdelinger i Forsvaret»<sup>3</sup> (Bestemmelser for investeringer i Forsvaret, s. 10). Spesielt viktig i denne fasen er det at valgt løsning skal detaljeres så man får frem en realistisk kostnadskalkyle og fremdriftsplan, hvor sistnevnte er samkjørt med brukeransvarlig, og at eventuelle avhengigheter mellom EBA og materiell resulterer i to SSD-dokumenter som fremmes samtidig. SSD godkjennes av FST, eventuelt fremsendes FD for godkjenning når dette er nødvendig.

I gjennomføringsfasen tilligger det FB å gjennomføre prosjektet i henhold til SSD og oppdraget som mottatt fra FST. I gjennomføringsfasen er Forsvarets oppgaver å følge opp fremdrift og rapportere til FD, samt saksbehandle eventuelle endringsbehov og avvik. FST skal imidlertid også sørge for at aktørene som er identifisert i interessentanalysen koordineres og involveres og støtte Forsvarsbygg «...slik at resultatmålene (tid, kost, ytelse) nås» (RA3 s.12). Det spesifiseres ikke i rammeavtalen hva denne støtten konkret går ut på, men siden det er prosjekteiernivå (FST) som er nevnt i denne forbindelsen antas det å gjelde *administrativ støtte* dersom prosjektet av ulike årsaker «går på kvist» og trenger bistand<sup>4</sup>. Tilsvarende finner man i bestemmelsene uttrykket *faglig støtte* under den brukeransvarliges oppgaver i gjennomføringsfasen, men da i sammenhengen «lede og koordinere faglig støtte fra Forsvaret» (s. 11). Det spesifiseres heller ikke her konkret hva slags støtte det er snakk om, men siden det er FB sitt ansvar å ressurssette prosjektet med personell med riktig kompetanse for selve gjennomføringen så er det grunn til å tro at denne støtten begrenser seg til fortløpende muntlige og/eller skriftlige avklaringsbehov fra brukeransvarlig.

---

<sup>3</sup> Begrepet faglige innspill tolkes til å gjelde i de tilfeller prosjekter trenger rådgivning innenfor et spesifikt område, eksempelvis operativt planverk. Det kan imidlertid også være dersom interessenter har faglige innspill til prosjektgjennomføringen fordi prosjektleveransen på en eller annen måte påvirker dennes hverdag eller aktivitet

<sup>4</sup> Noe som underbygger denne tolkningen er at det, i motsetning til under konseptfasen, ikke er nevnt noe om ressursbruk eller kostnadsbelastning for denne støtten

---

Når prosjektet er klart for overføring til FBs driftsorganisasjon (FB Eiendomsforvaltningen) skal det først overføres fra entreprenør til prosjektet. Deretter overføres det fra FB Prosjekt og utvikling til Eiendomsforvaltningen ved aktuelt lokalt markedsområde. I forkant av dette har FST, støttet av brukeransvarlig, forberedt egen etat for mottak av EBA. Prosjektet har gjennomført testing og prøvedriftsperiode (dersom sistnevnte er avtalt), samt opplæring av bruker med hensyn til bruks- og driftsspesifikasjoner og det er FB som har sørget for at inventaret er ferdigstilt og godkjent for bruk i henhold til tekniske, forvaltningsmessige og sikkerhetsmessige krav. Investeringsprosjektet regnes ifølge rammeavtalen mellom Forsvaret og Forsvarsbygg som ferdigstilt når bygget er tatt i bruk.

FST skal fortløpende motta rapporter fra FB om det enkelte prosjekt. Tertialvis skal så FST fremsende status til FD, samt snarest rapportere avvik om disse kan tenkes å ha «strategiske eller politiske konsekvenser» (Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren, s. 22). FST rapporterer også på den samlede prosjektporteføljen til faste tider gjennom virksomhetsåret. Etter at inventaret er tatt i bruk av leietager skal det fremsendes termineringsrapport og erfaringsrapport. For at et prosjekt skal kunne termineres skal prosjektleveransen, inkludert dokumentasjon og opplæring, være ferdigstilt. Basert på en termineringsrapport (TR) fra prosjektet skal FST fremsende en erfaringsrapport (ERF) til FD. Termineringsrapporten fra FB skal inneholde brukers vurdering av prosjektgjennomføringen og i tillegg skal FST redegjøre i erfaringsrapporten om hvorvidt prosjektet har oppnådd sitt effektmål. En stund etter at infrastrukturen er tatt i bruk skal også brukeransvarlig fremsende en egen erfaringsrapport som har til hensikt å si noe om brukers erfaringer med infrastrukturen.

Bestemmelser for investeringer i Forsvaret angir i punkt 3.5 at det primært er Forsvarets investeringsdatabase (FID) som skal benyttes til rapportering. Hensikten med å bruke FID er «å bidra til en transparent prosess og sikre tilgjengelighet på oppdatert og etterspurt informasjon for alle involverte parter» (s. 7).

### **Avviks-, endrings- og tvistehandtering**

Det er normalt at et prosjekt må håndtere både avvik og endringer. Det er heller ikke uvanlig at det oppstår uklarheter og uenigheter underveis. Selv om de styrende dokumentene legger til grunn at brukeransvarlig og prosjektleder skal finne ut av problemet seg imellom så er det ikke alltid at laveste nivå har evne eller mulighet til dette. Spesielt vil dette gjelde prinsipielle problemstillinger, samt i situasjoner hvor personkjemi mellom partene ikke gir et godt klima for dialog. I rammeavtalen mellom Forsvaret og Forsvarsbygg oppgis Strategisk EBA-forum (STEBA) som tvisteløsningsforum. STEBA skal «sikre løpende strategisk forankring av samhandlingen gjennom å utveksle erfaringer samt sikre nødvendig forståelser og avklaringer mellom partene...» (s. 10). STEBA gjennomføres på etatsnivå.



---

Før en sak fremmes til STEBA forutsettes den løftet på de halvårlige møtene mellom DIF og Eiendomsforvaltningen. Dette vil da være tvister i forbindelse med driftsfasen. Siden det ikke gjennomføres tilsvarende samhandlingsmøter mellom DIF og Prosjekt- og utviklingsavdelingen i FB så antas det at tvistesaker i forbindelse med prosjekter løftes direkte fra DIF til FST, for avdømming i STEBA.

## 4.4 Anbefalinger fra «spill» ved FFI

FFI gjennomførte i 2016 et «spill» for å kartlegge eksisterende retningslinjer FD REBA (Forsvarsdepartementet, 2016). Ut av dette spillet fremkom en del momenter som spilldeltagerne mente var uklare, ikke fungerte godt nok eller burde presiseres bedre i de nye retningslinjene. Rapporten ble utgitt i 2017 med tittelen *Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess - resultater fra spill ved FFI* (Forsvarets forskningsinstitutt, 2017). Sitater og funn som presenteres her er hentet fra nevnte rapport, med mindre annet er oppgitt spesielt. Formålet med FFI-rapporten var å besvare følgende problemstilling: *Med bakgrunn i de nye FD REBA, hvilke forbedringsområder finnes i EBA-investeringsprosessen?* Spillet tok utgangspunkt i det den gang nylig utgitte Retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg (FD REBA, utgitt juni 2016).

FFI oppsummerer i rapporten at det i all hovedsak var lite uklarheter i retningslinjene slik de fremsto i 2016-utgaven. De viser samtidig til at grensesnittet mellom EBA- og materiellinvesteringer var et mye diskutert tema og at hovedutfordringen var at de to prosjektprosessene ikke var koordinert i faser og tid. FFI oppsummerer dette med at siden spilldeltagerne benyttet såpass mye tid på dette temaet så var det grunn til å ha fokus på å presisere dette bedre i neste revisjon av retningslinjene og forsøksvis samkjøre prosessene bedre. Jeg vil i det følgende trekke frem de punktene som jeg mener er relevant og som min studie kan bidra til å belyse nærmere:

Det var et ønske om at FB og brukers ulike roller inn i EBA-planen skulle tydeliggjøres, da formuleringen i punkt 3.2.1 *basert på innspill fra bruker* var noe uklar og man lurte på hva som i praksis inngikk i dette begrepet. Samtidig var det også påpekt at det sjelden ble gjennomført konseptvalgutredning (KVU) for EBA-prosjekter, selv om prosjektene oversteg 750 mnok. Spilldeltagerne ønsket videre at retningslinjene skulle presisere hvorvidt det var materiell- eller EBA-investeringsprosessene som skulle være styrende, for de tilfeller hvor behovet i betydelig grad treffer begge to. Spilldeltagere fremhevet at koordinering av to ulike prosesser, med sine ulike faser og tilhørende dokumenter/utredninger, var utfordrende, og at kravet om at EBA-konsekvensene skulle være vurdert samtidig med materiellbehovet var vanskelig siden EBA-behovet kan være avhengig av at man først vet hvilket materiell som skal leveres. Anbefalingen fra spilldeltagerne var derfor å samkjøre materiell- og EBA-prosessene bedre. Herunder ble det også påpekt at grensesnittet mellom

---

EBA- og materiell burde klargjøres bedre, inkludert hvem som dekker merkostnader som oppstår ved forsinkelser i enten materiell- eller EBA-prosjektet. På samme måte ble det anbefalt at Perspektivplan EBA (PP EBA) og Perspektivplan Materiell (PPM) burde samkjøres bedre, for å sikre finansiering for en helhetlig løsning.

Deltagerne trakk videre frem viktigheten av at bruker involveres i gjennomføringsfasen og at dette burde omtales i retningslinjene. Det var også noe uenighet om hvorvidt termineringsrapporten burde inkludere brukers vurdering av selve prosjektgjennomføringen eller om bruker bare skulle vurdere om prosjektets formål var oppnådd. Videre ble det påpekt at FMA sin rolle som kravstiller i EBA-investeringer (både med hensyn til krav til materiellet og til tilhørende EBA) ikke var nevnt i de daværende retningslinjene for EBA.

Spilldeltagerne fremmet *normtall, kravdokumentet, standardisering og husleiemodellen* som verktøy for nøkternhet i investeringsprosessen. Det ble spesielt nevnt fra FFI at det er ufordrende for FST at bruker gjennom sin detaljkunnskap for lokale forhold og aktivitetsomfang besitter ekspertmakten og på den måten vil kunne klare å argumentere for kostnadsdrivende krav så lenge FST ikke innehar tilstrekkelig detaljkunnskap til å kunne utfordre eller overprøve. FSTs rolle som «portvokter» krever dermed både tid og kompetanse for at den skal fungere godt. Det ble også kommentert i spillet at bruker ønsket seg mer innflytelse på top-down-prosjekter (behov som oppstår som følge av strukturendringer/Langtidsplan for Forsvarssektoren). Videre ble det bemerket tidvis forskjell i hvordan FB og Forsvaret prioriterer innenfor fornyelsesprosjekter, og at det var ønskelig med større brukerinvolvering i fornyelsesprosessen.

Hvem som skal ha ansvar for å avdømme uenigheter mellom FB og bruker/DIF var gjenstand for diskusjon, samt at lokal FB og lokal bruker burde involvere seg tidligere for å sikre en god overgang fra prosjekt til drift og et ønske om at FB skulle være mer synlig og «på tilbudssiden» som rådgiver i de tidlige fasene av prosjektforløpet. Rapporten viser videre til at spilldeltagerne mente at kvaliteten på behovsbeskrivelsen (BB) var for dårlig. EBA-kompetanse, erfaring og fartstid i stilling ble fremmet som viktig for at bruker skulle kunne skrive gode behovsbeskrivelser og flere av spilldeltagerne fremmet ønske om at EBA-kompetansen i Forsvaret skulle økes. Ellers ble det påpekt viktigheten av å se et EBA-prosjekt i relasjon til andre prosjekter, materiell og annen infrastruktur og at det var uheldig at investeringstiltak som hadde til hensikt å redusere kostnader i livsløpet, ikke hadde prioritet.

---

# 5 Besvarelse av forskningsspørsmålene

## 5.1 Er roller, ansvar og myndighet innenfor EBA-investeringsprosessen tydelig avklart?

Forskningsspørsmål 1 tar for seg betydningen av roller, ansvar og myndighet (RAM) i involvering og gjennomføring av EBA-prosjekter. Til dette problemfeltet ligger naturlig også løpende grensesnittsavklaringer, evne til å håndtere uenigheter som måtte oppstå, forsikre seg om at de riktige aktørene er inkludert tidsnok og at aktørenes oppgaver og ansvar er tydelig forstått av alle parter. Siden forsvarssektoren investeringsvirksomhet er adskilt fra brukerorganisasjonen krever dette et spesielt fokus på RAM og avklarte grensesnitt for å sikre at den enkelte etat utfører de oppgaver den er tildelt og for å forsikre om at det arbeidet investeringsvirksomheten utfører er i henhold til brukerorganisasjonens fremsendte behov. I de påfølgende avsnittene presenteres funn fra datainnsamlingen.

### Presentasjon av funn

Informantenes oppfatning er at fagkompetansen innenfor EBA skal ligge hos FB eller gjennom deres innleide ingeniører og entreprenører, mens bruker skal ha kompetanse til å fremme en god PI og en god kravspesifikasjon, samt gi prosjektet innspill om virksomhetsbehovet (*spille prosjektets fagpersonell gode*) for å sikre den beste oppdragsløsningen. I den grad prosjektets kompleksitet krever at brukers fageksperter bistår, så mener informantene at dette begrenser seg til ad hoc-forespørsler hvor man svarer ut skriftlig et konkret spørsmål eller problemstilling fra prosjektet.

*... altså fagkompetanse i et EBA-prosjekt skal jo sitte hos Forsvarsbygg og de rådgivende ingeniørene! Det VI skal ha kompetanse på, det er jo hvilke behov og krav har vi og hvordan driver vi virksomheten vår, hvordan skal det være utformet for at det skal passe virksomheten... Så du kan si at vi må ha grensesnittskompetanse, da, opp mot det. Altså vi må sørge for at rådgiverne får de opplysningene de trenger for å gi oss gode løsninger.*

Informant om brukers oppgaver i gjennomføringsfasen

At det er FB sitt ansvar å følge opp infrastrukturen og besørge tilstrekkelig vedlikehold er det ingen tvil om. Allikevel løfter informantene dette som et problemområde. Det vises til eksempler hvor en DIF planlegger med å ta i bruk et bygg til fornyet virksomhet, forventer at bygget er vedlikeholdt og på forespørsel til FB også får bekreftet at alt er ok. Dermed planlegges virksomhetsutviklingen og tidsplaner i forsvarsgrenen basert tilbakemeldingen fra FB, hvorpå det

---

etterpå viser seg at en aktuelle infrastrukturen ikke er i orden i det hele tatt og at det i noen tilfeller har vært så dårlig at det er nødvendig med totalrehabilitering eller til og med erstatningsbygg. Den aktuelle DIF'en har i slike situasjoner flere ganger opplevd at FB da fremlegger saken som at det er et nytt behov som bruker må fremme PI på - selv om det altså ikke er det *fordi det er erstatning av eksisterende kapasitet som FB ikke har vedlikeholdt godt nok*. Det er tydelig i intervjusituasjonen at bruker oppfatter dette som ansvarsfraskrivelse fra FB og at det er en kilde til betydelig irritasjon at risiko og merarbeid forsøkes dumpet over på Forsvaret. Det oppleves feil at DIF midt i en pågående virksomhetsomstilling må starte på nytt det langtekkelige løpet med PI og at DIF'en i tillegg selv må kjempe for innpass i investeringsplanen for noe som i utgangspunktet ikke er brukers ansvar.

Dette bekreftes også av en annen DIF; som uttrykker at det er *en gjennomgående utfordring* at manglende vedlikehold av anlegg medfører at DIF blir tvunget til å sende inn PI på noe som egentlig skulle vært løpende vedlikeholdt av FB. Erfaringen fra informantene er at de ikke får tilstrekkelig støtte fra FST når slike uenigheter oppstår. Det stilles dermed spørsmål til om FST har tilstrekkelig kompetanse til å forstå og kunne vurdere problemstillingen og grensesnittet mellom vedlikehold og nye behov, når de ikke støtter sine underlagte enheter i slike saker.

*... vi har hatt flere tilfeller nå de siste par årene der vi ender opp med å måtte skrive en prosjektidé og ender opp med å be om midler til et nytt behov, selv om det bare skal erstatte noe som er på tur til å gli ut og går galt.*

*Og det er kanskje den største utfordringen jeg har sett i de årene jeg har vært her nå, som ikke var så fremtredende tidligere, men det er et resultat av til stadighet ha for lite midler til vedlikehold. Så jeg ser jo Forsvarsbygg sin frustrasjon der, og når det ikke blir vedlikeholdt godt nok så til slutt så kollapser det og da er det fra Forsvarsbygg sin side ikke en fornyelse eller ikke et vedlikehold, det er altså et nytt behov. For at de får ikke lov til å melde inn slike ting selv, har jeg i hvert fall fått inntrykk av.*

Informant om konsekvensene for investeringsrammen som følge av manglende vedlikehold

Både Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Hæren har tatt i bruk rollen TPK EBA. Rollen har, avhengig av DIF, noe ulik deltagelse i de ulike prosjektfasene, men har hovedsakelig mest fokus på de tidlige prosjektfasene. Det oppgis av én informant at TPK EBA er mindre involvert i KVU og SSD enn en TPK materiell er. Ikke alle av de nevnte DIF'ene har samorganisert personellet som ivaretar rollene for TPK EBA og TPK materiell. CYFOR har organisert seg med én EBA-koordinator på investering og én på drift. Det oppgis at det ikke er praksis med TPK EBA, men det at det ville vært en stor fordel med én dedikert person som følger prosjekter hele veien og kan følge opp og sørge for at CYFOR er representert. I FLO er det to stillinger på nivå 2 som må håndtere både investering og drift. At dette

---

personellet må sjonglere to ulike faser oppleves utfordrende. Det er et savn at det mangler en dedikert person innenfor EBA som er organisatorisk samlokalisert med investeringsavdelingen og som kan tilføre investeringsmiljøet nødvendig EBA-fokus. Spesielt merkbart er dette fordi det er mange EBA-prosjekter, men få materiellprosjekter, som krever oppfølging fra nivå 2. På grunn av mangel på TPK-funksjon er det i denne DIF'en heller ikke praksis med å utpeke en totalprosjektgruppe. Alle DIF'ene har lokalt EBA-personell som følger opp prosjektene i gjennomføringsfasen, dog med varierende grad av kompetanse og stillingsandel.

De fleste EBA-prosjektene er som regel ganske enkle og det er lite behov for involvering fra bruker underveis. I den grad bruker involveres, så oppgis det at dette er like mye fordi de selv ønsker å involvere seg fordi man er så glad for at det endelig kommer noe nytt. På enkelte veldig spesialiserte prosjekter mener informantene at DIF nok må finne seg i å følge opp litt tettere for å sikre at bruker får det man har bedt om, men at det ikke er meningen at bruker skal stille som en fast deltager i prosjektene. Brukers arbeidet begrenser seg til å skrive eller bidra til dokumentene som kreves iht Prinsix-løpet, samt svare ut løpende avklaringer underveis om behov og krav. Dersom FB mangler kompetanse og ønsker å leie inn bruker til mer enn bare å beskrive behov og krav og svare ut spørsmål underveis så er oppfatningen at dette i så fall må gjøres gjennom en egen bestilling med tilhørende avtale som regulerer juridiske ansvarsforhold, økonomisk belastning av tid og reise, samt estimert tidsbruk.

Informanter som innehar LKM-rollen (lokal koordinerende myndighet) oppgir at de gjennom denne rollen tvinges til å tenke på flere enn seg selv. Utover LKM'ens ansvar for fellesinfrastruktur så gjøres det tilsynelatende få vurderinger rundt interessenter og berørte aktører når det utarbeides og fremmes en PI - eller som én informant beskriver det: det er «ganske sånn snever fokus». Hver BRA (nivå 3) tenker på sitt behov og fremmer dette tjenestevei til nivå 2 for videre vurdering. På nivå 2 beskrives det fra flere at det gjennomføres en litt bredere vurdering, hvor man ser det fremsendte behovet opp mot andre prosjekter, grensesnitt mot materiell på vei inn, personellbaner og strukturutvikling. I forbindelse med etablering av fellesinfrastruktur som forlegning og messebygg kan flere av informantene fortelle at det er utfordrende å samle inn andre DIF'ers behov og at man ofte får ulike svar avhengig av hvem man spør. Men at man i hvert fall prøver; selv om det mangler et system på å sikre involvering og innsamling av behov og at det derfor kan bli litt tilfeldig hvor godt man lykkes. Slik det fremkommer i intervjuene så er det tilsynelatende ingen av DIF'ene som har rutine for å gjøre interessentvurderinger i PI-fasen; alle forholder seg til det formelle Prinsix-løpet hvor dette oppfattes å være et krav først senere i prosessen. I den grad noen tenker på interessenter allerede i utarbeidelse av PI relatert til operativ infrastruktur, så oppgis dette fra én informant å være som følge av lang

---

personlig erfaring som saksbehandler innenfor EBA. Vedkommendes oppfatning av egen arbeidspraksis er at dette fungerer bra og at man ikke «misser» noe.

*Så jeg har ikke vært med på det, tror jeg, én eneste gang, gjort en ordentlig prosess på det i en prosjektidé... Og det jo kanskje også en feilkilde til at når man gjør det her [konseptvalgutredningen, red anm] så vil det poppe opp en del behov da, som ikke var lagt til grunn for prosjektideen. Det er i hvert fall slik jeg har erfart det, tror jeg nesten i 100% av tilfellene.*

Informant om manglende rutine for interessentanalyse i PI og konsekvensene av dette

Av informantgruppene så er det kun CYFOR og FLO som opplever det som problematisk at egen DIF ikke inkluderes tilstrekkelig i de andre DIF'enes prosjekter. FLOs informanter mener at inkluderingen i andre DIF'ers prosjekter kan bli vesentlig bedre og selv om det har blitt noe bedre etter at man fikk mer fokus på Prinsix-løpet så er det fortsatt en vei å gå for å involvere FLO tidsnok i prosjekter. Tilsvarende frustrasjon oppleves det også i CYFOR, hvor nettopp CYFOR er en viktig leverandør av tjenester til bruker og har behov for å være med tidlig i prosessen for å kunne tilby gode løsninger. Både FLOs og CYFORs informanter opplever at de ofte må «presse seg på» eller «snuse opp» om det foregår noe, for å sikre at deres leveranser til bruker blir tilfredsstillende og minst mulig kostnadskrevenne i driftsfasen.

*Det ligger litt på oss, ikke sant, at vi må ta plassen. Vi kan ikke sitte med hendene i fanget og vente, vi må være frempå og synliggjøre at her, her skal vi være med og det er i vår interesse!*

Informant om at egen DIF selv må presse seg på i pågående prosjektprosesser

Det som fremkommer tydelig i intervjugjennomføringen er at hvem som fremmer et prosjekt har stor betydning for leietagers involvering og påvirkningsmulighet og hvordan leietager oppfatter dialogen og samspillet med FB. Involveringen innenfor de deler av forvaltnings- og investeringsprosessen som FB har ansvar for, vedlikehold og fornyelse, oppleves svært mangelfull. Dette er ifølge informantene en kilde ikke bare til stor frustrasjon, men det påstås at dette i mange tilfeller også har medført økonomiske og operative feilvurderinger som vil påvirke forsvarsbudsjettet for mange tiår frem i tid. I fornyelsesprosjekter er erfaringen fra informantene entydig negative: DIF'ene føler seg tilsidesatt, utelatt og ute av stand til å påvirke hvordan sektorens tildelte midler skal forvaltes slik at det gir best mulig operativ effekt. Én informant omtaler samarbeidet innenfor fornyelse som «skremmende dårlig» og viser til erfaring med at manglende dialog og mulighet for innflytelse på fornyelsesplanen har medført store økonomiske overraskelser fordi man ikke snakker sammen. En annen av

---

informantgruppene er av samme oppfatning, dog beskriver i noe mindre dramatiske ordelag at det er *et savn* at de ikke får være med å påvirke hvilke prosjekter som skal prioriteres og heller ikke får mulighet til å påvirke løsningene slik at det blir hensiktsmessig for bruker når prosjektet er ferdigstilt.

*Så den fornyelsen de gjør er jo ikke det behovet vi har. Eller de fornyer ting vi ikke har behov for... Og da kommer vi halsende etter, for da må vi plutselig sette oss ned og lage en analyse av det reelle behovet, da, i forhold til [at] de har et allerede godkjent budsjett. Og det skjærer seg jo storveies.*

Informant om konsekvenser av mangelfull dialog rundt fornyelse

Flere av informantene mener at dersom fornyelser hadde blitt gjort med større henblikk på brukers behov så hadde det vært mindre behov for å fremsende nye PI'er. Én informant viser til at tidligere praksis med jevnlig møter mellom egen DIF og FB om fornyelsesprosjekter ikke lenger gjennomføres og bekrefter de andres erfaringer om at leietager gradvis i løpet av de siste årene har fått mindre og mindre påvirkning og at fornyelsesprosjektprosessen nå gjennomføres avskåret fra bruker.

*... det er kanskje der vi har hatt størst utfordringer med Forsvarsbygg og Forsvarsstaben. Fordi at hvis fornyelse hadde gått som det skulle så hadde vi [sic] færre tilfeller vært nødvendig å sende frem nye behov, som da et nytt prosjekt.*

Informant om konsekvensen av at fornyelsesprosessen ikke fungerer bra

Involvering i og prioritering av vedlikeholdsplaner er like fraværende, mener den ene informantgruppen, men det antas allikevel at det er noe mer kommunikasjon på lokalt nivå rundt vedlikehold enn det er for fornyelse. Men også her er utfordringen at bruker involveres *etter* at prioriteringen er gjort. Dette er en erfaring som alle informantgruppene beskriver og det er tydelig i intervjusituasjonen at dette er et tema som engasjerer og som er til stor bekymring og frustrasjon. Det oppgis videre at dette problemet har blitt mer og mer fremtredende på grunn av lite penger til løpende vedlikehold.

Flere av DIF'ene forsøker etter beste evne å «trenge seg på» i enkeltprosjekter som man får nyss om. Én av DIF'ene har sett seg nødt til å bruke av egne begrensede bemanningsressurser og har påtatt seg arbeid som FB egentlig er ansvarlig for, bare for å sikre at de får innpass i prosessen. Erfaringen deres er at man ikke kan sitte og vente på å bli invitert med. En av informantgruppene føler det litt som at Forsvaret er degradert fordi de er bruker. Man mener at på grunn av Forsvarets spesielle funksjon og behov er det åpenbart at FB må være en støttfunksjon til Forsvaret, men det oppleves isteden som at

---

FB er hovedaktøren som skal bestemme og så må Forsvaret stå med lua i hånda og være prisgitt det FB bestemmer seg for. Siden verdibevaring er viktig for å redusere behovet for store nyinvesteringer menes man det veldig viktig at Forsvaret som hovedaktør og bruker av infrastrukturen får være med når en begrenset pengepott skal fordeles.

Flere av informantene oppgir at overføring fra prosjekt til leieforhold ikke fungerer og at det mangler struktur og kontroll på om alt som bør gjøres, blir gjort. Det kan være befaringer, avvikslister, oppfølging av avvik osv. Det etterlyses en tilsvarende prosess som man har for overføring av materiell til drift. Det vises til at FB Eiendomsforvaltning har overtatt mangelfulle bygg fra prosjekter, med mangler og avvik som bruker egentlig ikke vil akseptere, men at bruker mer eller mindre tvinges til å ta i bruk bygget fordi man trenger infrastrukturen. Årsaken til dette hastverket kan være forsinkelser i selve prosjektgjennomføringen eller at man har kommet for sent i gang med EBA-prosessen, slik at eksempelvis materiell allerede er levert og venter på EBA for å kunne tas i bruk. Ved slik prematur overtagelse av bygg blir ofte byrden lagt på bruker når det er mangler som bare *må* dekkes. Det samme gjelder også ved reklamasjonssaker som FB bruker lang tid på å avklare med entreprenør. Én informantgruppe har en tydelig oppfatning om at prosjekter med mye feil og mangler ofte henger sammen med at det er et hurtigprosjekt eller et prosjekt som av ulike grunner ikke følger normalprosedyren.

*... altså vi får gjort det vi skal men vi har ikke noe struktur på det.*

Informant om rutiner for overføring til drift

Det forventes at man løser uenigheter mellom prosjektet og bruker enten lokalt eller på nivå 2. Det er ingen av informantgruppene som oppgir at de løfter problemer til FST og styringsgruppe EBA, med unntak av en som sier rett ut at det ikke hjelper å løfte problemer til FST.

*...vi har noe som heter STEBA, styringsgruppe EBA, som for meg ofte er sånn ja, hva er nå det?*

Informant om hvem som avdømmer uenigheter

## **Drøfting av forskningsspørsmål 1**

Av datainnsamlingen ser vi at flere av informantene er usikre på gjeldende roller, ansvar og myndighet. Samtidig er det også flere som oppgir at opplæringen har vært mangelfull og at man enda ikke har kommet i gang med Prinsix-kurs, selv etter halvannet år med reviderte retningslinjer. Det er



---

sannsynlig at dette har en direkte sammenheng. Samtidig er de gjeldende bestemmelsene tungleste og til en viss grad utydelige med hensyn til hvilke deler av dokumentene som er erstattet og hvilke deler som fremdeles gjelder. Dette, kombinert med manglende opplæring, samt – som det oppgis fra noen av informantene – at FST selv ikke følger sine egne prosesser, så er det forståelig at det oppstår usikkerhet.

*... på EBA-siden er det litt merkelig for der er det unntak på nesten alt. Man forsøker å gjøre alt på litt annen måte enn egentlig det som er bestemt at man skal og det er interessant å spørre om hvorfor.*

Informant om hvorfor man ikke følger prosessen på EBA på lik linje som man gjør for materiell

Man kunne også tenkt seg at det er naturlig at uklarhet rundt RAM har sammenheng med hvorvidt informantene kommer fra «prioriterte» eller «ikke-prioriterte» DIF'er fordi kunnskap om de gjeldende bestemmelsene henger sammen med om man har mange eller få pågående prosjekter.

Datainnsamlingen viser imidlertid at dette ikke er tilfellet. På samme måte er det ikke slik at alle de «prioriterte» DIF'ene har gjennomgått Prinsix-opplæringen og de andre ikke; også her varierer det. Det tegner seg allikevel et bilde av at de «prioriterte» DIF'ene har en generelt større forståelse av RAM og de styrende dokumentene enn de «ikke-prioriterte». Det er grunn til å tro at dette er på grunn av flere pågående prosjekter av en viss størrelse og politisk interesse, som automatisk fremtvinger fokus på prosessen og på hvilke oppgaver som skal utføres fra DIF'ens side. Flere prosjekter og prosesser som skal gjennomføres vil av naturlige årsaker også medføre mer kontakt med FST, som igjen bidrar til å bygge kompetanse og fortløpende avklare en del uklarheter. Samtidig vil det å ha mange prosjekter på gang også medføre at det er lettere å få gehør i DIF-ledelsen for at man trenger mer bemanning. Mer personell øker igjen muligheten for å kunne dele erfaringer og kunnskap i det daglige og det åpner også for en viss grad av intern spesialisering innenfor eksempelvis delprosesser eller fagområder.

Dette bekreftes av informantene selv: De «prioriterte» DIF'ene har organisert seg slik at det er et skille mellom investering og drift mens de «ikke-prioriterte» har et svært begrenset antall personer som i noen tilfeller må håndtere begge deler. Dette gjør at det er vanskelig å holde fokus, rekke over alt og ikke minst bygge kompetanse. Det fremkommer også et klart skille mellom forsvarsgrenene og støtte-DIF'er i hvorvidt man følger bestemmelsene med hensyn til totalprosjektrollen (TPK). Forsvarsgrenene har etablert rollen TPK EBA, slik bestemmelsen krever. Ingen av de to støtte-DIF'ene følger bestemmelsen på dette punktet, noe som også kan tilbakeføres til at støtte-DIF'ene ikke enda har startet å se materiell- og EBA-investeringer samlet.

---

I forbindelse med håndtering av uenigheter mellom Forsvaret og FB er det tilsynelatende lite støtte å hente fra FST, hvis man skal tro informantene. Hvorfor det er slik, er det ikke mulig å besvare sikkert, men informantene selv foreslår både manglende kompetanse på hvilke ansvarsforhold som gjelder, for stor arbeidsbelastning for EBA-personell i FST og «at Forsvaret står med lua i hånda» som mulige forklaringer. Det er grunn til å tro at svaret ligger litt her og litt der. Andersen er imidlertid tydelig i sin melding: «Det er ikke mulig å oppnå de ønskede resultater uten at prosjekteieren tar eierrollen på alvor.» (Andersen E. S., 2018) Dersom FST som prosjekteier ikke evner å støtte sine underavdelinger når det oppstår uenigheter i prosjektgjennomføringen, men istedenfor å ta opp kampen bare tar minste motstands vei - det vil i denne sammenhengen si at DIF'ene får beskjed om å utarbeide ny PI - så belastes Forsvaret for merarbeid og man undergraver sektorens mulighet til å skille mellom faktisk vedlikeholdsetterslep og reelle investeringsbehov. Imidlertid er dette problemfeltet beskrevet i rammeavtalens vedlegg RA2 punkt 4.4.3 om at vedlikehold ikke normalt utføres i bygg som har nært forestående investeringstiltak (Forsvarsbygg/Forsvarsstaben, 2020).

Dersom en slik praksis får feste seg, foreligger det også risiko for at FB bevisst vil nedprioritere infrastruktur som de vet brukeren har stort behov for, i den hensikt å fremtvinge at det til slutt ikke er annet valg enn fornyelse over investeringsbudsjettet. At bruker blir tvunget til å fremme PI på EBA, hvor kostnaden egentlig skulle vært dekket av vedlikeholdsmidler, forteller dermed at det er flere deler av prosessen som ikke fungerer. Det er ikke grunnlag i denne studien for å betvile FB sin kapasitet eller evne til tilstandskontroll, men når én informant kan vise til konkrete eksempler på at man har forespurt FB om tilstanden på et bygg og fått til svar at den er bra, hvorpå man senere i prosessen oppdager at bygget er så dårlig at det må erstattes, så er det i det minste åpenbart at det har skjedd en glipp et sted.

*Og så er det jo selvfølgelig slik at Forsvarsbygg har et, har på en måte kall det agenda i forhold til verdibevaring, for det er opptatt av dét, fordi at de representerer eieren. Mens vi som leietager er mest opptatt av å få mest mulig kampeffekt, altså effekt – operativ effekt, ut av hver enkelt krone...*

*Så det er en interesse, ikke nødvendigvis interessekonflikt, men det vil alltid måtte settes opp mot hverandre.*

Informant om etatenes ulike fokus

Alle informantene er svært opptatt av hvilke muligheter de har til medvirkning. Det er ønske om å bidra til at FB prioriterer sine begrensede vedlikeholdsmidler til den bygningsmassen som brukeren faktisk trenger. Både vedlikeholdsplanlegging og fornyelse oppleves som en vanskelig materie for DIF å få innblikk i og spesielt fornyelsesprosessen får sterk kritikk. I henhold til de styrende dokumentene

---

skal FB fremsende sine fornyelses-PI'er til FST, som tverrprioriterer disse sammen med PI'er fra Forsvaret. Det er uheldig at FST, som naturligvis ikke sitter med detaljkunnskap om det enkelte bygg, er den eneste som får muligheten til å prioritere mellom Forsvarets behov og FB sitt behov. Informantene etterlyser derfor innsyn i og mulighet til å påvirke de interne prioriteringene i FB, altså det som skjer før PI'er fremsendes fra FB til FST. FLOs informanter viser i denne sammenhengen til en spesiell utfordring for støtte-DIF'ene, nemlig at FB og FST i samarbeid har utarbeidet et prioriteringssystem hvor operative avdelingens EBA prioriteres. Bruker oppfatter det som en svakhet at dette systemet ikke tar hensyn til at såkalt ikke-operativ EBA indirekte vil kunne ha betydelig innvirkning på operativ evne.

*... prosjektene vi [...] spiller inn er ikke et resultat av vår egen virksomhet men fordi at vi [...] skal understøtte en eller annen aktivitet. Og da går det utover [...] styrkesjefene når vi ikke får den EBA'en vi trenger for å understøtte de.*

Informant om nedprioritering av «ikke-operativ» EBA

Litteraturen støtter en tilnærming hvor bruker får større medvirkning. Målformuleringen, altså hva er målet og hva er formålet, må vært klart helt fra starten av et prosjekt og Andersen m.fl viser til viktigheten av å ha et spesielt fokus på *formålet* og at dette kun kan nås gjennom å involvere brukerorganisasjonen (Andersen, Grude, & Haug, 1995). Samtidig påpeker Erling S. Andersen at brukermedvirkning også «[...] kan gjøre prosjektarbeidet vanskeligere, dyrere og mer langvarig» (Andersen E. S., 2018, s. 410). Det er altså i grensesnittet mellom brukermedvirkning og nøkternhet at FST og til dels DIF ved nivå 2 har sin viktigste funksjon.

*Nå har nok det fokuset blitt noe bedre etter at man gikk over til Prinsix-løpet [...] men det er fortsatt en del å gå på i forhold til å inkludere FLO. Jeg føler at vi i hvert fall i en del prosjekter blir tatt med altfor sent...*

Informant om involvering i andre DIF'ers prosjekter

For støtte-DIF'ene tilkommer ytterligere frustrasjon, når de også opplever å bli utelatt fra PI'er fremmet av Forsvaret selv. PI-malen er imidlertid tydelig på at man skal vurdere hvem som kan være berørte aktører. At forsvarsgrenene tilsynelatende så ofte fremmer PI'er til FST uten at støtte-DIF har blitt involvert, tyder på at enten så følges ikke malen så nøye, vurderingen er temmelig overfladisk eller det mangler kompetanse om Forsvarets interne oppgavefordeling. At informantene fra den ene forsvarsgrenen oppgir at det er litt tilfeldig hvordan interessenter kartlegges og at informanter fra en

---

annen forsvarsgren ikke vurderer interessenter før i konseptfasen, bekrefter støtte-DIF'enes opplevelse av å bli utelatt fra de øvrige DIF'enes PI-prosess.

Interessentanalyse inngår som en fast del av konseptvalgutredningen og støtte-DIF'ene skal i prinsippet fanges opp der, om de ikke allerede er fanget opp i PI'en. Men i konseptfasen kan det altså allerede være for sent siden et innledende kostnadsoverslag og prosjektramme allerede er satt basert på PI før man kommer så langt som til konseptvalgutredningen (KVU). At støtte-DIF'ene oppgir at de til stadighet «må presse seg på» prosjektforløp eller at de oppdager prosjekter ved en tilfeldighet, kan altså tyde på at interessentanalysene som gjøres i KVU *også* er for dårlige. Her er litteraturen gjennomgående enig om viktigheten av forprosjektet og konseptfasen, herunder interessentanalyse - dersom disse fasene er for dårlig gjennomført kan prosjektet komme skjevt ut fra starten.

NIBR-rapporten 2004:22 om tidlig fase i store offentlige investeringsprosjekter viser blant annet til farene ved å hoppe over konseptfasen; dette vil kunne føre til et dårlig løsningsvalg, manglende oppmerksomhet rundt sideeffekter og feilvurdering sett opp mot politiske føringer (Næss, 2004:22, ss. 33-36). Å bomme på inkludering av berørte aktører øker altså risikoen for at KVU'en ikke blir god nok til at man gjør de riktige konseptvalgene. Manglende involvering av interessenter og brukere medfører risiko for at prosjektet ikke klarer å se helheten. Eller man velger løsninger som påvirker andre DIF'er negativt. Prosjekter som *kun* evner å ha fokus på sin egen leveranse, vil kanskje nå sitt resultatmål, men risikerer å ikke nå effektmålet. Næss skriver videre: «Planleggingen i prosjektenes tidligfase har [...] i mange tilfeller vært for lukket, slik at man i for liten grad er blitt klar over og i stand til å ta hensyn til forskjellige interesseparters behov.» Det kan være ulike grunner til denne oppdagelsen. Én forklaring er manglende kompetanse om viktigheten av interessentanalyse og brukermedvirkning, en annen forklaring er manglende vilje til å involvere (Næss, 2004:22, s. 7).

Informasjon som siles, ses bort fra eller på annet vis marginaliseres, bidrar til å sette aktører i en avmaktssituasjon (Hernes, 1978, s. 152). Selv om informantene ikke selv konkret har benyttet uttrykket avmakt, så er det nettopp den følelsen og frustrasjonen de beskriver når de holdes utenfor beslutningsprosesser som direkte påvirker deres egen hverdag og deres driftsbudsjetter. Og når informantene viser til at de kan nevne mange eksempler på situasjoner hvor penger er benyttet på feil måte, - eller hvor det er nødvendig med nye investeringsrunder fordi de ikke er blitt invitert med eller lyttet til i fornyelsesprosessen -, så sammenfaller dette godt med Gudmund Hernes som viser til hvordan manglede forståelse for eller evne til å ta tak i situasjonen både på kort og lang sikt over tid kan få store konsekvenser. I den grad interessentene heller ikke vet at de burde vært involvert fordi informasjon om at noe er «i gjære» ikke når frem til rette mottaker så blir de også ute av stand til å utøve sin innflytelse i saken (Hernes, 1978). På samme måte som at DIF'ene føler seg utelatt og i en

---

avmaktssituasjon når FB kjører sin fornyelsesprosess, vil tilsvarende situasjon oppstå for støtte-DIF'ene når den forsvarsinterne PI-prosessen kjøres uten tanke for berørte DIF'er. Støtte-DIF'ene belastes altså dobbelt når de verken fanges opp av Forsvarets egne PI'er eller av FB sin fornyelsesprosess.

## **5.2 Er det god praksis for informasjonsflyt og kommunikasjon mellom aktørene i EBA-investeringsprosessen?**

Et prosjekt er en midlertidig organisasjon i organisasjonen. I tillegg preges Forsvaret til en viss grad av midlertidighet i form av at militært personell ikke er forventet å sitte så lenge i hver stilling. Jo større grad av midlertidighet og rotasjon på involvert personell og jo lenger en prosjektprosess tar fra idé til ferdig leveranse, desto viktigere er det at det er gode rutiner på dokumentasjon og arkivering. Enda viktigere blir dette når prosjektet etableres i en annen etat enn den bruker tilhører. I tillegg er kommunikasjon og dokumentasjon viktig for å sikre at beslutninger som tas, gjøres på grunnlag av informasjon og gjeldende rammevilkår som er kjent for berørte parter. Det reduserer misforståelser, rykter og misnøye og det kan bidra til å skape aksept for beslutningen hos alle parter, også i de tilfellene hvor bruker ikke får det som man helst ønsker.

Forskningsspørsmål 2 tar for seg hvordan informasjonsflyt og kommunikasjon påvirker involveringen i og gjennomføringen av EBA-prosjekter. Kommunikasjon er nødvendig for samvirke mellom mennesker, men graden av og ikke minst kvaliteten på kommunikasjonen er helt avgjørende. I ytterste konsekvens kan manglende eller direkte fiendtlig kommunikasjon bidra til at ellers veldrevne prosjekter gjør feilinvesteringer, setter seg fast i et problemfokus og risikerer full stans i fremdrift. På den andre siden kan god personkjemis og en løsningsorientert holdning være det som virkelig får fart i sakene og som bidrar til at et prosjekt «treffer» temmelig godt. Møter og samtaler, eposter, referater og planer foregår og er viktige i nåtiden. I tillegg sikrer arkivering av dokumenter den organisatoriske hukommelsen når individene som deltok i prosjektet er borte. Under følger funn fra datainnsamlingen som kan relateres til forskningsspørsmål 2.

### **Presentasjon av funn**

PI'ene skal dekke gapet mellom det man har i dag og det man skal levere i fremtiden og informantene mener det derfor er viktig å synliggjøre konsekvensen hvis ikke dette gapet dekkes. Flere av DIF'ene oppgir at de benytter EBA-planen som sin «hjemmel» for å fremme PI'er, dvs at EBA-planen med bekvem investeringsbehov først forankres i egen ledelse og fremsendes FST før man fremsender PI'ene. En annen DIF forholder seg til EBA-planen kun som et øyeblikksbilde på kjente

---

behov og mangler i rapporteringsøyeblikket, og oppgir for øvrig at EBA-planen verken oppfattes som en hjemmel eller en begrensning for hvilke PI'er som kan sendes frem når. DIF'ene oppgir at de legger mye jobb i å lage en god EBA-plan. Allikevel føles det som at både planen og de fremsendte prosjektideene havner i det som beskrives som et «sort hull» lenger oppe i systemet. Man savner informasjon om hva som skjer med PI'ene når de er mottatt i FST, hvordan de blir vurdert og hva som er avgjørende for om de dømmes ut eller inn. Det er for én av informantgruppene veldig uklart om en PI som er dømt ut, legges på vent, om den kan utbedres for å komme på en venteliste eller om den er helt ute. Dette skaper usikkerhet fordi man ikke opplever å få god nok informasjon om hva som skjer videre med dem.

Samtidig oppleves det også utfordrende for flere når FST og FB styrer og prioriterer på egenhånd uten at bruker er involvert i beslutningsprosessen etter at en PI er sendt frem. Eller som én informant beskriver det: Det oppleves som at FST og FB "kokkelurer" sammen uten at bruker vet hva som foregår, hvilke vurderinger som gjøres og hva som er grunnlaget for eventuell tildelt sum. Det antas at FST føler seg presset av den økonomiske situasjonen og at det er derfor bruker ikke involveres i FST sin tverrprioritering og anbefaling av kostnadsramme for prosjekter som går videre. Det er imidlertid forståelse for at det kan være nødvendig for FST å holde bruker litt på avstand for å kunne gjøre de vanskelige prioriteringene, men det oppleves for noen allikevel urimelig at FST tilsynelatende velger å lytte mer til FB enn til behovsstillere når det kommer til skal- og børkrav og hva som dermed får inngå i foreslått kostnadsramme. Samtidig vises det til at FST tidligere inkluderte behovsstillere på en bedre måte dersom det var behov for å kutte i prosjekter eller skyve på dem. Den siste tiden har prosjekter blitt kuttet eller skjøvet ut i tid uten at behovsstillere har fått anledning til å konsekvensbeskrive det.

*... når vi får tilbakemelding fra Forsvarsstaben på at det har gått videre i investeringskomiteen så får vi jo da etter hvert en sum som Forsvarsbygg har beregnet og da er det jo den summen vi må forholde oss til da.*

Informant om mangelfull informasjon om hva som skjer etter fremsendelse av PI

Flere av DIF'enes informanter oppgir at fra og med forprosjektfasen så er samarbeidet mellom FB og nivå 2 godt og at man oppfatter at FB gjør en god jobb. Det gjennomføres møter jevnlig i brukerkoordineringsgrupper hvor alle berørte aktører er med. Problemstillinger løftes og svares ut, alt referatføres. Dette støttes langt på vei av andre informanter, men samtidig oppgir noen at selv om FB er flinke til å skrive referater som distribueres ut, så er man ikke villig til å dele detaljert informasjon fra prosjektloggen. Dette kan for eksempel være forespørsler om hvilke endringer som er besluttet underveis i prosjektet, informasjon som ofte etterspørres både av DIF'en selv og av de tillitsvalgte. Ofte blir DIF avspist med et referat som informerer om en beslutning som er tatt uten at

---

bruker var til stede og uten at det oppgis en begrunnelse for beslutningen. Det er imidlertid ikke alle informantene som har etablert brukergruppemøter og som har rutiner for oppfølging fra brukers side gjennom hele prosjektløpet. De fleste oppgir imidlertid at de har forståelsen av at dialogen mellom BRA/lokal bruker og lokal FB er god, men samtidig savner flere informantgrupper dialog med FB om tidsplaner og informasjon om forsinkelser, spesielt når det nærmer seg ferdigstillelsesdato. Det mangler tillit til FB på dette området. Forsinkelser som ikke kommuniseres tidsnok og mangel på ærlighet oppleves som det verste, både fordi det koster penger og fordi det skaper driftsproblemer siden bruker som regel har en plan for når bygget må tas i bruk. Bruker ønsker derfor at FB skal være ærlig dersom bygget er forsinket, slik at DIF kan gjøres i stand til å finne kompensierende tiltak mens det enda er tid.

Det bemerkes fra flere at nøyaktig hvor godt prosessen fungerer er veldig avhengig av prosjektlederen og at det oppleves som personavhengig hvor mye bruker inviteres med og hvor god struktur det er på referater mv. Kun én av informantgruppene kommenterer på prosjektstyringsverktøyet til FB. De oppgir at FB følger Prinsix på de formelle kravene til hvilke dokumenter som skal utarbeides når, men at det er ulikt fra prosjektleder til prosjektleder om man benytter seg av et eget prosjektstyringsverktøy eller om man bruker kun Word og Excel for å følge opp, informere og dokumentere underveis. Nevnte informanter mener først at det i prosjekter av større omfang som regel er god involvering og kommunikasjon, men blir deretter litt i tvil om det *egentlig* er så god tilgang til referater, avvikslister osv når de får tenkt seg litt om. Samtidig antyder de at eventuell mangelfull informasjonsflyt nok også kan avhenge litt av deres egen kapasitet til å følge opp prosjekter og lese/gi tilbakemelding på referater. Det antas også fra andre informanter at det kan være en del som «glipper» når man er tvunget til å kommunisere på excel-ark og epost på tvers av plattformer fremfor å kunne jobbe i samme filsystem.

*Og det er lite grann, ikke bare lite grann forresten, det ER prosjektlederavhengig hvor godt det fungerer. Det er noen som er bedre enn andre, det er det ingen tvil om.*

Informant om møtestruktur og dialog i gjennomføringsfasen

Flere av informantene opplever at etatenes ulike kommunikasjonsplattformer er utfordrende og en kilde til mye frustrasjon. Én DIF har sett seg nødt til å være tydelig overfor FB om at det er Fisbasis B som er Forsvarets hovedplattform, men opplever at dette faller dårlig i smak. At FB i liten grad bruker Fisbasis B oppleves for én informant som "nærmest håpløst" og svært utfordrende; det samme gjelder når man skal gjennomføre graderte videokonferanser på tvers av etatene.

---

Informantene opplever at FB er mindre og mindre villig til å dele informasjon og at dette stadig blir mer fremtredende. I det siste har bruker erfaringer med at FB også har sluttet å gi ut informasjon om kostnadsestimater i prosjektenes ulike faser, angivelig etter å ha fått kritikk for at de har brukt for mye penger på gjennomføring/prosjektering og at det blir for lite effekt igjen av pengene. Det oppleves som et sykdomstegn at når noen etterspør hvordan pengene brukes og hvilken effekt og hvor mye sektoren får ut av tildelte midler, så velger FB å lukke systemet enda mer.

*... for en fire-fem år siden så skjedde det noe med fornyingsprosjekter på den måten at vi ble ikke involvert tilstrekkelig, vi så det bare som en linje i perspektivplan EBA og sånn har det egentlig fortsatt.*

Informant om forverring i informasjonsflyten mellom etatene

Gjennomgående tilbakemelding fra alle informantgruppene er at man snakker lite sammen på tvers av DIF, spesielt på nivå 2. Nivå 2 snakker imidlertid ganske mye med FST. Informantene antar at lokale avdelinger i den enkelte DIF har en del dialog med andre DIF'er på lokalt nivå, men ikke nødvendigvis mellom EBA-personell spesifikt. Det ser ut til å være FLO og CYFOR som er de DIF'ene flest snakker med, mens kjennskapet og nettverket mellom de operative DIF'ene ikke er like utviklet. Flere oppgir at de savner EBA-samlingene til FST da disse var en viktig kilde til nettverksbygging og erfaringsdeling.

*... vi jobber jo på hver vår tue akkurat nå og det er jo litt dumt. Vi jobber jo med mye av det samme, så litt erfaringsutveksling hadde vært fint.*

Informant om å snakke med andre DIF'er

Det varierer mellom informantgruppene hvor god man opplever dialogen med FST, både før og nå<sup>5</sup>. Det er også varierende mellom DIF'ene hvor mye nivå 2 og FB er i kontakt med hverandre og hvor mye lokal bruker og lokal FB snakker sammen i idéfasen. En del av årsaken til dette oppgis å være prosjektbestemmelsene, hvor noen forstår det som at FST har nektet DIF og FB å snakke sammen i idéfasen. Andre oppgir at de noen ganger samarbeider med FB om å skrive PI, mens de fleste opplever at bestemmelsene gir FB hjemmel til å gjemme seg unna og arbeide med PI'ene uten å snakke med DIF, for deretter å fremme PI'en til FST for vurdering uten at DIF får innsyn og mulighet til å kommentere på arbeidet og vurderingene FB har fremsendt.

---

<sup>5</sup> COVID-19, fra ca mars 2020, som forviste store deler av landet til hjemmekontor i over et år



---

*Og vi har en rekke eksempler på at vi spiller inn behov og krav, vi følger Doculive for at det skal være sporbart. Og så går det med litt rynk på nesen en liten dialog uten at vi er med, og så går det da noen føringer til Forsvarsbygg på design-to-cost.*

Informant om opplevelsen av at FB får «siste ord» når en ramme settes

*... av og til så ligger det jo bare ei linje i en sånn der investeringsplan, der står det da navnet på prosjektet og så står det summen på det og så står «ja, du har blitt bruker». Og da er det liksom sånn da: hvor kommer den summen fra?*

Informant om det å få tilstrekkelig informasjon om innholdet i et top-down prosjekt

## **Drøfting forskningsspørsmål 2**

Litteraturen beskriver viktigheten av god kommunikasjon mellom prosjektleder og prosjekteier fordi manglende forståelse for hverandres organisering, kompetanse, interesse og prioriteter er avgjørende for forankring og beslutninger underveis (Andersen E. S., 2018, ss. 60-61). Michel Esnault hevder at én av årsakene til at prosjekter feiler er at man bruker for lite tid og innsats i oppstart av prosjekter til å bli enige om forventninger, prioritering av oppgaver og avklare ansvar (2018, s. 38). Dette fremheves også som en særskilt utfordring for det offentlige av T. Christensen og hans medforfattere: Offentlige organisasjoner inngår ofte i andre organisasjoner i et hierarki og ulike organisasjoner må jobbe på tvers av etater og i et uklart grenseskille mellom både organisasjoner, oppgaver og beslutningsmyndighet (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2015). Dette kan skape utfordringer både innen utførelse av daglige oppgaver og for prosjektgjennomføringen (Jacobsen, 2016, s. 18).

*Og det går jo stort sett greit, men vi for å si, hadde vi vært flere og hatt bedre tid så hadde vi hatt kanskje enda mer formaliserte prosesser på dette. Det ser jeg vi godt kunne hatt.*

Informant om den interne dialogen i gjennomføringsfasen

Vi har tidligere sett at retningslinjene angir at det skal utnevnes en totalprosjektkoordinator (TPK) og etableres en totalprosjektgruppe (TPG). Hensikten er å sikre at prosessen og aktørene koordineres underveis, internt i Forsvaret og på tvers av etatene. Behovet for en slik funksjon støttes av litteraturen, som anbefaler at det etableres en samordningsfunksjon og en styringsgruppe og da spesielt i tilfeller hvor det er flere organisasjoner involvert. Et prosjekt som strekker seg på tvers av organisasjonsgrenser og fag kan gi en vanskelig samarbeidssituasjon; da kan det være nødvendig med støtte og forankring for å ta beslutninger på tvers av organisasjonenes ønsker eller for å påse at

---

forholdet mellom basisorganisasjonen og prosjektet fungerer som det skal (Esnault, 2018, ss. 20, 29-30) (Andersen, Grude, & Haug, 1995, s. 158).

I forbindelse med kommunikasjon og informasjon kommer vi ikke unna prosjektleder og prosjektstyring av det enkelte prosjekt. En god prosjektleder, hevder Jessen, må kunne vurdere hvilke fagressurser som trengs, sikre avgivelse av disse og etablere en hensiktsmessig og gjennomtenkt prosjektorganisasjon. Prosjektlederen må videre lage et godt oppfølgingssystem, støtte arbeidet i gruppen og sørge for å holde alle parter informert i tilstrekkelig grad (Jessen, 2005, ss. 145-146). Hva gjelder selve planleggings- og gjennomføringsfasen, går de generelle anbefalingene ut på å planlegge med milepæler som er gjennomførbare, kontrollerbare og avklart med hensyn til hvem som har ansvar for hva.

*... vi blir av og til litt frustrert over at de ikke følger sin egen investeringsbestemmelse som igjen er hengt opp i retningslinjene til FD. Så der er det litt utfordrende. Og det er klart det er ikke så lett nå å følge med for det er stadig endring på praksis av investeringskonseptet.*

Informant om FST' manglende etterlevelse av valgt prosess

Hvem som har ansvar for hva er i stor grad allerede regulert i FDs retningslinjer. Det vil allikevel alltid forekomme behov for ytterligere avklaringer i det enkelte prosjekt. At prosjektleder har en god praksis på møtестrukturer, at det benyttes prosjektstøtteverktøyer som er enkle å bruke og lese, og at alt av referater, endringsdokumenter og tids- og ansvarsplaner gjøres tilgjengelig for alle aktørene, er helt nødvendig for å sikre både forankring, fremdrift og at ressursene er tilgjengelig når de trengs. Informasjon fra datainnsamlingen, selv om temaet ble berørt i liten grad, sammenfaller med mine egne erfaringer - nemlig at prosjektleder selv velger hvordan prosjektgjennomføringen planlegges, følges opp og dokumenteres.

Bestemmelse for investeringer i Forsvaret beskriver at det primært er Forsvarets investeringsdatabase (FID) som skal benyttes til rapportering. Det er imidlertid ikke angitt hvilke krav som stilles til rapporteringen dersom man velger å rapportere *på en annen måte* enn via FID. Samme bestemmelsen påpeker at det er Prinsix som skal benyttes som prosjektstyringsmetode og her gis det ingen åpning for å velge andre prosjektstyringsalternativer. Vi kan videre lese fra nettsiden til Prinsix at FID er en del av modellen for endrings- og avvikshåndtering og at «...alle endringer og avvik skal arkiveres og loggføres for det enkelte prosjekt i Prinsix endringslogg», herunder «...endringer i fm. kontrakhåndtering, framdriftshåndtering, teknisk endringshåndtering (design og realisering)». Samtidig åpnes det for at endringsloggen kan føres utenom FID om det er ønskelig (Prinsix).

---

*Både vi ved DIFene og FST har ytret et ønske om å få også håndteringen av EBA-prosjekter inn i FID, men det virker som om både FB og FMA stritter i mot.*

Informant om bruk av investeringsdatabasen

Retningslinjene fra FD angir at det skal benyttes etablerte maler og fastlagte registre, men FID, som iht Retningslinjer for bruk av Forsvarets investeringsdatabase utgitt januar 2007 er «Forsvarets styring av investeringsporteføljen» (Forsvarsdepartementet, 2007) er ikke nevnt ved navn. Om dette betyr at FD har gått bort fra bruk av FID som det foretrukne styringsverktøyet på departementalt nivå er uvisst. Uansett åpner det for tvil og tolkning om hva som er det gjeldende kravet. For å komplisere det ytterligere står det i rammeavtalen mellom Forsvaret og Forsvarsbygg at dokumentasjon av endringer og avvik «skal fremgå av partenes arkivsystem» (RA3 s. 4). Dette betyr i praksis at dokumentene må lagres på to steder, siden etatene benytter hvert sitt arkivsystem. Ifølge innsamlet materiale så er ikke FID et system som benyttes innenfor EBA-investeringer.

Flere av informantene oppgir at ulike kommunikasjonsplattformer skaper utfordringer i den daglige utvekslingen av informasjon. Verken de styrende dokumentene eller rammeavtalen mellom Forsvaret og FB nevner noe om kommunikasjonsplattform eller bevissthet rundt informasjonssikkerhet for den informasjonen som deles. For mens Forsvarsbygg har kommunikasjonsmuligheter på ugradert (internett) og på Konfidensiell plattform, har Forsvaret FisBasis Begrenset som hovedplattform, supplert med FisBasis Hemmelig for informasjon gradert høyere enn Begrenset. Som en konsekvens av koronapandemien kommuniserer Forsvaret i mye større grad enn før også på ugradert, dog med en del begrensninger i hva slags og hvor mye informasjon og saksbehandling som kan foregå over internett. Det er altså fire forskjellige plattformer, med hvert sitt graderingsnivå. Kun én av disse plattformene er felles for begge etatene og den er ugradert. At Forsvaret attpåtil har valgt Teams som sin ugraderte videomøteplattform, mens FB bruker Skype for samme formål, øker mengden av systemer og plattformer som ikke nødvendigvis «snakker» sammen på en lettvinnt måte. Å sjonglere mellom ulike plattformer er for det første en tidstyv, i tillegg til at det utgjør en risiko for sikkerhetsbrudd og at informasjon forsvinner i grensesnittet, noe også informantene kommenterer på.

*... altså gradering er gradering, skjermingsbehov er skjermingsbehov, samme «f» hvordan du snur og vender på det.*

Informant om etatenes ulike kommunikasjonsplattformer

---

At FB og Forsvaret har visse utfordringer med å kommunisere på en enhetlig måte gjelder for øvrig ikke mellom Forsvaret og FMA. Kommunikasjonsteknisk fungerer det altså bedre mellom disse to etatene. FMA deler også arkivsystem med Forsvaret. Internt i Forsvaret har de ulike hierarkiske nivåene tilgang til de samme systemene, selv om tilgangene for den enkelte saksbehandler kan variere med oppgaver og tillatelser. Én av informantene viser til et samarbeidsrom som ikke er tatt i bruk. Det er uvisst om dette samarbeidsrommet er tenkt å være et forsvarsinternt eller et etatsovergripende samarbeidsrom, men så lenge det ikke er tatt i bruk så har det uansett liten verdi.

Gjennom det siste drøye året har samfunnet og Forsvaret vært preget av pandemirestriksjoner og utstrakt bruk av hjemmekontor med de saksbehandlingsbegrensningene dette har gitt når man ikke får tilgang til mappestrukturer og epostssystem på FisBasis Begrenset hjemmefra. Informantene kan fortelle at kommunikasjonen mellom DIF og FST, og spesielt kvaliteten på den, heller ikke var helt som ønsket før pandemien. Her vises det både til kvalitet og detaljgrad på den informasjonen som gis eller etterspørres, men også på hvordan DIF'ene får anledning til å kommentere på vurderinger og prioriteringer som gjøres av FST. Når DIF, som bruker, oppfatter at deres mulighet til involvering er begrenset eller sågar utelukket så går dette på tvers av litteraturens anbefalinger, hvor nettopp involvering og medvirkning utpekes som avgjørende for gjennomføring av prosjektet og til sist for brukers oppfatning av prosjektleveransen. For som vi har sett så er det forskjell på om prosjektet i seg selv er vellykket (prosjektsuksess) og om prosjektleveransen *oppfattes* som vellykket av bruker. Dette vil tilsvarende gjelde for DIF'er som av ulike grunner ikke får tilstrekkelig innpass i og påvirkningsmulighet for prosjekter som berører dem. Her snakker vi både om prosjekter fremmet fra Forsvaret selv og fornyelsesprosjekter fremmet fra FB. Spesielt problematisk er dette de gangene manglende påvirkning, manglende tilbakemeldingsmulighet på prosjektkutt og manglende involvering påfører bruker en driftskostnad som kunne vært unngått eller i det minste synliggjort som en konsekvens av prosjektets konseptvalg eller økonomiske ramme.

*... behovene våre er ikke fullt ut forstått, slik at det blir ikke optimalt – og så har vi ikke lov til å bruke ordet optimalt – det blir ikke funksjonsrettet slik at vi med vår bruk, vårt type personell får akkurat det vi har bruk for. Så at vi ikke snakker godt sammen og at Forsvarsbygg ikke snakker godt sammen, så kan det skje ting som ikke er bra!*

Informant om prosjektlederes manglende virksomhetsforståelse

Noen velger å snakke med FB «under hånden», mens andre beskriver at de omtrent har fått smekk på fingrene for å ha gjort det. Det er delte meninger om dette «forbudet» er lurt eller ikke, men uansett så stemmer det ikke med rammeavtalen som beskriver at bruker skal utarbeide PI med støtte fra FB. Knut

---

Samsø argumenterer i sin bok *Evaluering av prosjekter. Vurdering av suksess* (2014) at det er en forutsetning for prosjektsuksess at forprosjektfasen er gjennomført skikkelig; at ressursene er tilstrekkelige, at målene ikke er for ambisiøse og at man evner å identifisere flest mulig risiko tidligst mulig. At etatene får lov til å snakke sammen og gi hverandre innspill på alle hierarkiske nivåer må kunne sies å være et risikoreducerende tiltak da man på denne måten bidrar til å fange opp problemstillinger og potensielle «showstopperer» i en tidlig fase slik at disse kan vurderes og utredes på et så tidlig tidspunkt som mulig.

*I prosjektideen, den originale behovsbeskrivelsen, så var det tidligere slik at Forsvarsbygg var inne lokalt og var med og kvalitetssikret dem før vi sendte dem til Forsvarsstaben og så sendte de det sentralt for kvalitetssikring. I dag gjør vi ikke det.*

Informant om «forbudet» mot å sparre med FB i PI-fasen

*... vi har jo involvert Forsvarsbygg bittelitt i den tidlige prosessen selv om vi vet at vi ikke skal det, fant vi ut i etterkant.*

Informant om støtte fra FB i PI-fasen

## **5.3 Praktiseres investeringsbestemmelsene som forutsatt og har revisjon av retningslinjene fra 2020 medført forbedringer?**

I forskningsspørsmål 1 og 2 har vi sett på spesifikke problemstillinger innenfor roller, ansvar og myndighet og deretter innenfor informasjonsdeling og kommunikasjon. Dette er utfordringer direkte relatert til utfordringer jeg selv har erfart som bidragsyter til en rekke prosjekter innenfor drivstoff. I det tredje forskningsspørsmålet skal vi flytte fokus noe; vi er i de påfølgende avsnittene nå ute etter å se på helheten innenfor investeringsprosessen i den hensikt å avdekke om den gjeldende investeringsprosessen og slik den praktiseres oppleves hensiktsmessig for DIF. I de neste avsnittene skal vi se funnene fra datainnsamlingen opp mot anbefalingene som ble gitt av FFI og deres «spilldeltagere» tilbake i 2017.

### **Presentasjon av funn**

*Altså jeg tror nok ikke så mange har det helt klart for seg hvilken del av prosessen de selv har ansvar for og hvilken det er Forsvarsbygg har ansvar for...*

Informant om å ha oversikt over etatenes ansvar og oppgaver

---

Flere av informantgruppene påpeker at det er problematisk at FST ikke følger sine egne bestemmelser og gjeldende prosess. Mens noen av informantene lurer på om det er slik at FST faktisk ikke kjenner sine egne bestemmelser eller om det er at de rett og slett ikke *vil* følge dem, så undres en annen på hvorfor det er slik at innenfor materiellprosjekter så følges gjeldende bestemmelser og prosedyrer strengt, mens innenfor EBA-prosjekter er det «unntak på nesten alt». Det stilles spørsmål til hvorfor FST tilsynelatende forsøker å kjøre EBA-prosjekter på en annen måte enn det som er bestemt og hvorfor de setter bort oppgaver som egentlig skal utføres av Forsvaret, for eksempel kravspesifikasjon og behovsbeskrivelse, til FB. Informantene kaster ut flere spørsmål i denne sammenhengen: Er det fordi FST ikke tror DIF klarer det? Er det fordi det er så lettvindt å be FB gjøre det? Eller er det et forsøk på å effektivisere fordi det er lettere for FB enn for Forsvaret å skalere opp og ned bemanningen etter behov? Uansett hva som er årsaken til at FST så ofte, ifølge informantene, velger å gå utenom prosess, så skaper det uklarhet rundt roller og ansvar.

*... det hadde vært, tenker jeg, veldig behjelpelig for prosessen om man hadde fulgt det som er bestemt og ikke forsøkt hele veien å tilpasse - gjøre noe litt annet - enn det som står nedskrevet i bestemmelser for investeringer i forsvarssektoren, da.*

Informant om fordelene med å følge etablert prosess

Den gjeldende prosessen oppleves allerede i utgangspunktet for noen som litt forvirrende. Å følge prosessene vil også sikre at kompetanse bygges i Forsvaret på de områdene Forsvaret faktisk har ansvar for. Det som er utfordringen, ifølge en informant, er at FST har gjort seg selv til en flaskehals med altfor mange oppgaver og for lav bemanning. En annen informant opplever at FST sliter med å finne sin plass. Inntrykket sett utenfra er at det har vært mye utskiftninger og tilsynelatende dårlig eller mangelfull kommunikasjon og koordinering på tvers av avdelinger internt i FST. Vedkommende informant opplever det som at investeringer og strukturutvikling ikke henger tilstrekkelig sammen og at disse to prosessene opererer i hver sin boble uten at man klarer å se helheten. Med andre ord at investeringene gjennomføres uten tilstrekkelig bevissthet rundt hvorfor og hva som er hensikten. Dette sammenfaller med oppfatningen fra en annen informantgruppe som mener at operative krav ikke har tilstrekkelig fokus i FST.

Valget om å bruke Prinsix for EBA oppfattes som en forbedring av de informantene som kjenner modellen. Samtidig er noen av den oppfatning at Prinsix vil gjøre prosessene mer langtekkelige nettopp fordi man er tvunget gjennom en fast mal og fordi det ikke skilles mellom store og små prosjekter. Selv om alle informantgruppene oppgir at de synes den nye PI-malen er krevende, er samtidig flere av informantene positive og mener ny PI-mal generelt er bedre fordi den tvinger

---

behovsstiller til å sette seg inn i og ta hensyn til det operative rasjonale for behovet. Det oppgis at det er krevende å levere gode PI'er, noe som gir færre innleverte prosjektideer, men at de som fremsendes vil være av høyere kvalitet. Det fremheves at det spesielt er kravet om forankring i operativt planverk og at man skal *forstå* hva det spørres om som er vanskelig å tilfredsstille på en god måte og at dette krever tett samarbeid mellom BRA-nivå og DIF-nivå.

Det er stor forskjell på informantgruppene når de beskriver egen divisjon sin holdning til nøkternhet. Selv om det oppgis at det kan være fristende å ta i så man er sikker på at man får noe skikkelig bra, så er det flere som mener at deres egne underavdelinger er nøkterne og forsøker på eget initiativ å finne gode løsninger for gjenbruk eller sambruk. Hovedsakelig gjelder dette de DIF'ene som opplever seg nedprioritert sammenlignet med andre; de blir lykkelige bare de får *noe*. Samtidig er det spesielt én DIF som oppgir å være i andre enden av skalaen og hvor nivå 2 til stadighet må mane til edruelighet fordi underavdelingene har en tendens til alltid å ønske seg noe større og bedre. Sistnevnte DIF har derfor strammet inn de interne prosessene og løftet store deler av saksbehandlingen til nivå 2 for å sikre større grad av kontroll med behovene som meldes inn.

Flere informanter forteller ellers at de er veldig varsomme med å sette i gang en prosess for endring av godkjente prosjekter av hensyn til risikoen som oppstår når man må fremsende endringsforslaget gjennom «mølla» på nytt. For når det er kamp og konkurranse om tilgjengelige midler og det også er såpass langtekkelige prosesser som ligger bak et godkjent prosjekt så oppgir et par av informantgruppene at de heller velger å gjøre det beste ut av det de har fått, *selv om det kanskje ikke dekker behovet fullt ut*, enn å risikere en utsettelse i tid eller at prosjektet rett og slett trekkes fra investeringsplanen. Frustrasjonen er stor de gangene en DIF må starte prosessen helt på nytt fordi tiden og strukturendringer har «løpt fra» den opprinnelige PI'en; det kan være en PI som kanskje ble fremsendt mange år tidligere og hvor det ikke tillates at PI revideres innenfor tildelt ramme for å dekke et tilsvarende, men oppdatert behov. Som én av informantene uttrykte: «...det er kanskje en del desperasjon inne i det også da, *altså bare la meg få noe!* Og så klarer vi nå å bruke det på et vis.»

*... i og med at investeringsbudsjettet er så trangt som det er så blir det gjerne til at vi blir sjeleglad hver gang vi får godkjent et nytt prosjekt og da sitter det kanskje litt langt inne å begynne å gjøre store endringer fordi vi vet at da må alt godkjennes på nytt.*

*... vi aksepterer på en måte før prosjektet setter i gang, at det blir ikke 100% som vi ønsker men vi får i hvert fall noe!*

Informant om at man ikke tør å be om endring av prosjekter

---

Flere av informantene savner å få lov til å «sparre» med FB. Det beskrives som et tap for lokal bruker å ikke kunne få hjelp til innledende kostnadsvurderinger fra lokal FB i PI-prosessen. Man antar at en del av PI'ene kunne vært justert allerede på idéstadiet dersom bruker hadde hatt kjennskap til de ulike kostnadselementene og dermed blitt i stand til å gjøre en kost-nytte-vurdering av behovet. Man spør seg om hensikten med å nekte bruker å søke støtte hos FB er for å redusere belastning på FB og spare dem for arbeidet med å kostnadsberegne PI'er som det ikke blir noe av. Til en viss grad gir enkelte informanter inntrykk av at de har fortsatt å snakke med FB lokalt, nettopp for at bruker skal kunne få en viss følelse av hva tiltaket vil koste. Det oppleves fra flere som verdifullt for bevisstgjøring av behovet og den generelle kvaliteten på PI at bruker har kjennskap til et grovestimat på kostnader og omfang.

*Problemet er at Forsvarsbygg ikke vil løfte på rompa før de får et oppdrag fra Forsvarsstaben, ikke sant, og det kunne vært greit å ha med seg Forsvarsbygg som en sånn sparringpartner på prosjekter.*

Informant om å kunne snakke med FB i PI-prosessen

Samtidig antydes det fra et par informanter at nettopp disse manglende prisestimatene i PI gjør det vanskeligere for FST å prioritere hvilke PI'er som skal sendes videre til FB for kostnadsvurdering. For hvordan vet man om et prosjekt er bra eller dårlig, om det er gjennomførbart eller i henhold til et kost/nytte-prinsipp hvis valget må foretas før prosjektideen er nærmere kostnadsutredet? Risikoen oppfattes som stor for at PI'er kommer seg gjennom nåløyet og videre til FB for kostnadsberegning på bakgrunn av utstrakt synsing. Allikevel mener man at denne nye praksisen kan være en forbedring fordi FST nå først skal danne seg et bilde av *behovet* sett iht operative krav for deretter å se på kostnaden, istedenfor motsatt. Det trekkes blant annet frem at det tidligere har vært en stor svakhet at når man fikk et grovestimat fra FB, så har dette i de fleste tilfeller vært for dårlig eller for grovt; men allikevel er det disse estimatene som har dannet grunnlaget for rammene i investeringsplanen. At man nettopp ikke har finregnet på prosjektene før de har fått sin ramme i investeringsplanen oppfattes derfor som årsaken til at tidligere prosjekter har «sprukket» på kostnad gang på gang. I så måte oppfattes det at ny modell en forbedring for å ha bedre kontroll på kostnadsnivået.

*... nå skal egentlig prosjektideen inn til Forsvarsstaben uten noen kostnader i og så skal Forsvarsstaben finne ut selv hvilke prosjekter som flyr ut ifra en eller annen lur matrise eller noe sånt noe. Og så skal det sendes til Forsvarsbygg for kostnadsvurdering.*

Informant om utvelgelsesprosessen for hvilke PI'er som får bli med videre



---

Det oppgis fra flere av informantene at det ikke er alltid at lokal organisasjon er like gode til å beskrive sitt behov. Personellet har ofte teknisk fokus, noen ganger leveres et forslag på "gullapp", og det kreves innsats og motivering for at de skal skrive en PI som er god nok til at DIF kan fremme den videre. Siden malverket nå er blitt mer omfattende så betyr det at man må bruke mer tid på utfyllingen og selv om flere av DIF'ene beskriver den nye PI-malen som svært krevende, fremkommer det samtidig at man har forståelse for hvorfor den må være så omfattende. Det som generelt er den største utfordringen for nivå 2 er å få BRA-nivået til å beskrive på en klar og tydelig måte hva som er konsekvensen dersom behovet ikke innfris, samt knytte behovet mot et operativt planverk. Én DIF oppgir at av 32 PI'er som de fikk fremsendt fra sine underavdelinger i 2020, så var det kun 15 stykker som var av god nok kvalitet til å kunne sendes videre til FST. Årsakene til at kun omtrent halvparten ble fremsendt oppgis til å være dårlig skrivehåndverk i BRA og begrenset tid til å prioritere å finpusse og kvalitetssikre på alle. Nøkkelen til en god PI, mener informantene, er å beskrive behovet på en god måte for å finne gode løsninger for Forsvaret og den virksomheten tiltaket skal støtte oppunder. Spesielt gjelder dette DIF'er som i sin virksomhet i stor grad er en støttefunksjon til operativ evne, slik som FLO. Det blir da viktig å ikke bare skrive en god PI, men å kunne vedlegge uttalelser og vurderinger gitt av støttet DIF og på den måten kunne knytte behovet til et operativt krav hos en annen enhet.

*Vi er veldig gode til å si «det reduserer operativ evne». Men hvilken operativ evne?*

Informant om brukers evne til å skrive gode PI'er

Informantene er alle skjønt enig om én ting: virksomhetskompetanse er avgjørende. Utover dette er de lite opptatt av om personellet er militært eller sivilt tilsatt. Så lenge den som er satt til å skrive en prosjektidé eller vurdere et fremsendt behov har tilstrekkelig erfaring med særmilitære hensyn og kjennskap til Forsvarets overordnede formål, er informantene tilsynelatende fornøyd. At sivile som oftest sitter lenger i stillingen trekkes frem som den største fordelen med sivilt tilsatte, og flere påpeker også at det kan være slitsomt, unødvendig tidkrevende og uheldig at de må bruke mye tid på å lære opp militært personell som deretter slutter når de endelig har kommet seg skikkelig i gang i stillingen. Personlige egenskaper, personlig kjemi og gode nettverk er også faktorer som nevnes som viktige for saksbehandlingen internt og i dialogen med FST. Generelt gir informantgruppene tilbakemeldinger om at det er varierende grad av erfaring og kompetanse på eget EBA-personell i BRA. Manglende grunnkompetanse innenfor fagfeltet er én av årsakene som trekkes frem; kort fartstid i stilling og lav stillingsandel avsatt til EBA (ofte under 50% av stillingen) oppgis som andre mulige årsaker.

---

Flere peker på den store utfordringen som oppstår når militære behov ikke blir forstått fordi det sitter personell i stilling på ett eller annet nivå som ikke har tilstrekkelig virksomhetsforståelse. Her vises det også til at det i FST har vært tilsatt militært personell uten EBA-kompetanse og at mangel på grunnkompetanse innenfor fagfeltet kan oppleves som problematisk for hvordan fremsendte behov og eventuelle uenigheter mellom bruker og FB saksbehandles, forstås og prioriteres. Det oppleves også som utfordrende når FB leier inn prosjektledere uten virksomhetsforståelse. Vedkommende som nevner dette oppfatter det som at prosjektlederne forholder seg til at «EBA er EBA» og at de mangler forståelse for hva som er operativt viktig og gjør derfor ikke tilstrekkelige tiltak for å sikre at visse kritiske deler kommer på plass tidnok i prosjektforløpet.

*Prosjektlederne er veldig opptatt av å klare seg innenfor sine rammer og gjerne kunne spare litegranne for å få en god score.*

Informant om forskjellene mellom prosjektleders fokus og brukers behov

Sjøforsvaret oppgir at de har kommet godt i gang med å kompetanseheve EBA-personellet innenfor Prinsix. Noen av DIF'ene ser ut til å ha kommet noe senere i gang, mens noen ikke har kommet lenger enn til å identifisere at de *bør* få kompetanseheving. Erfarent personell ser ut til å håndtere manglende kompetanseheving greit, mens de mer uerfarne innenfor EBA-stillingen antyder at det på grunn av manglende kompetanseheving foreligger en usikkerhet om prosessen, det vil si hvilke roller bruker skal ha og hvordan samarbeidet mellom bruker og FB skal foregå. De informantgruppene som er i gang med kompetansehevingen kommenterer at de har en oppfatning om at de har kommet lenger enn både Forsvarsstaben og FB og at begge disse henger etter. Et par av informantgruppene bemerker at spesielt FB har kommet for kort i innfasing av og bruk av modellen.

*... for det er klart, opplæring har vi jo ikke fått så mye av i den nye modellen.*

Informant om opplæring etter revisjon av styrende dokumenter

Sjøforsvarets informanter ser hele tiden etter fleksible løsninger som kan ivareta kjente og ukjente endringer i fremtiden. Det er imidlertid vanskelig å få gjennomslag for fremtidig fleksibilitet fordi noen som regel har bestemt kostnadsrammen på forhånd. Infrastrukturen skal da bygges innenfor den gitte rammen og det er lite rom for eller interesse for å godkjenne endringer som kan ivareta en større helhet eller fleksibilitet. På samme måte oppgir også CYFOR at de prøver å tenke på

---

driftskostnader *over tid* når de melder inn PI'er, men får ikke alltid gehør. Informantene mener det er flere eksempler på at prosjekter for å spare penger dropper å oppgradere infrastruktur som de skal koble seg opp mot, men at dette innen kort tid har gitt større driftskostnader for FB. Samtidig opplever flere at behov for å redusere kostnader ofte medfører at det er de kostnadsbesparende løsningene *over tid* som kuttes fordi disse oppleves som fordyrende sett i forhold til det konkrete behovet og den umiddelbare prosjektleveransen.

*... altså vi bygger EBA som skal stå i 60-80 år, men det er her og nå-løsningen som på en måte blir gjeldende. Og når det gjelder fornyelse så er det jo fornyelse i henhold til et krav som gjaldt for mange år siden. Så det å koste på det lille ekstra for å få oppgradert i henhold til dagens krav eller fremtidens krav, det er det ikke penger til.*

*Men det er jo en kortsiktig tanke da, eller vi liksom møter problemene på nytt igjen da om noen år, så det er en litt uheldig tankegang.*

Informant om manglende vilje til å bruke mer investeringsmidler for å spare i driftsfasen

Luftforsvaret opplever at brukerne *stort sett* får det de skal ha. Samtidig kuttes det ofte i viktige deler av prosjektene slik at brukers behov ikke alltid blir dekket *fullt ut*. Dette resulterer da i merarbeid fordi det må fremmes en ny PI, det må startes en helt ny prosess, for å få dekket inn det resterende som altså allerede i forrige runde var en del av det opprinnelige behovet. Slike kutt, som ikke er tilstrekkelig forankret og akseptert i DIF, blir da en mangel ved infrastrukturen som bruker må slite med i driftsorganisasjonen i etterkant. Det skjer ofte at DIF må dekke restbehovet selv, permanent eller midlertidig, over egne driftsmidler fordi det for bruker oppleves som en viktig og nødvendig funksjon som man ikke klarer seg uten. Ved omfattende fornyelse trengs det ofte interimsløsninger fordi man har så lite EBA å "sjonglere" med. Dette forventer bruker at dekkes over fornyelsesprosjektet da det ikke er rom for å dekke det over driftsbudsjettet, men i praksis er det som regel slik at bruker må betale for slikt selv og det går utover andre aktiviteter. Tilsvarende er det en utfordring de gangene kutt i prosjekter medfører at bruker må beholde EBA som man egentlig hadde lagt til grunn at skulle avhendes, men hvor funksjonen som trengs står igjen i gammel EBA. Dette belaster driftsorganisasjonen med praktiske driftsmessige problemer, det øker også EBA-leien for DIF og bidrar ikke til at verken areal eller vedlikeholdskostnader går ned, snarere tvert imot.

*... det å kutte har mange konsekvenser og det er ikke sikkert – jeg er ikke så sikker på om man egentlig skjønner hele omfanget av et kutt da, fordi at man MÅ ha den funksjonen ivaretatt.*

Informant om manglende forståelse for hva som skjer når et prosjekt reduseres

---

Termineringsrapporten oppleves av flere som veldig enkel. Nivå 2 mottar en epost fra FST en stund etter at prosjektleveransen er overlevert til bruker. Malen legger opp til et kort svar om hvorvidt bruker er fornøyd eller ikke. Det er ikke lagt opp til at bruker skal kunne gi tilbakemelding om hvordan prosessen har vært, for eksempel hvordan samarbeidet har vært, om det har oppstått problemer for drift pga forsinkelser eller lignende. Det oppfattes med andre ord som at hensikten med dokumentet er en ren formalitet for at FST skal kunne rapportere til FB slik at FB kan terminere prosjektet. Én av informantene, som kommer fra en av de lavest prioriterte DIF'ene, mener at malen ikke er tilstrekkelig relevant siden den ikke tar hensyn til at det kan ha gått svært mange år fra behovet ble fremmet og til prosjektet er ferdigstilt. Det er derfor et ønske om en noe mer omfattende termineringsrapport som gir bruker anledning til å kunne svare ut hva som i sin tid var behovet og om leveransen tilfredsstillende behovet, eventuelt dersom behovet har endret seg, hva som er behovet nå samt hvordan bruker sikrer at bygget kan brukes til noe fornuftig på tross av at behovet er endret.

### **Drøfting av forskningsspørsmål 3**

Hovedhensikten med forskningsspørsmål 3 er å se dagens praksis opp mot FFI-rapportens funn og anbefalinger og de gjeldende styrende dokumentene.

*...prosjektmodellen overført til EBA den borger for høyere kvalitet.*

Informant om fordelene med å bruke Prinsix på EBA-prosjeter

*... jeg tror det var et veldig viktig grep å gjøre det på den måten. Fordi det har jo vært sånn i veldig mange år nå, at høyrehanden gjør som den vil og venstrehanden gjør som den vil [...] – EBA'en følger bare etter, det har vært veldig mye det som har skjedd.*

Informant om samkjøringen av materiell- og EBA-investeringsprosessene

I de reviderte retningslinjene er begrepene PP EBA og PPM borte og erstattet av Investeringsplan, som nå altså ser begge investeringsløpene samlet. Med de nye retningslinjenes overordnede hensikt å tilpasse EBA-prosjektprosessen til Prinsix-løpet og dermed også til materiellprosjektprosessen anses ønsket fra spilldeltagerne om å samkjøre investeringsløpene og å presisere forholdet mellom materiell- og EBA-prosessene å være innfridd. I revidert bestemmelse fra FST oppgis det videre at én utpekt prosjektansvarlig (FB eller FMA) gis et koordinerende ansvar for å samkjøre prosessene for de prosjektene som har innslag av både EBA og materiell. Her er rammeavtalen mellom Forsvaret og Forsvarsbygg muligens i motstrid til bestemmelsene siden Forsvaret i rammeavtalen har påtatt seg ansvaret for å følge opp grensesnittet mot materiellprosjekter.

---

Når Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren delvis erstatter den gamle FD REBA og det samme sannsynligvis gjelder for Forsvarsstabens nye bestemmelser (selv om dette ikke er presisert noe sted), så fremstår det noe uklart hvor mye av EBA-prosessen fra de gamle dokumentene som fremdeles er gjeldende. Det kan se ut som at FD REBAs punkter om EBA-plan og Bestemmelse for eiendom, bygg og anlegg fra 2018, punktene 2.2, 3 og 4.2, fremdeles gjelder. Hvem som sender frem hva, er imidlertid noe uklart da punktene ikke er helt åpenbare. Ingen av informantene gir inntrykk av at de forventer noe bidrag fra FB til sin EBA-plan. Hvorvidt dette betyr at de får det de trenger fra FB, altså at det ikke oppleves som noe problem, eller at de ikke vet at de skal få noe derfra, kan ikke det innsamlede datagrunnlaget bidra til å svare på.

Som vi husker fra tidligere så er det fremdeles noen DIF'er som ikke har kommet i gang med intern samkjøring av EBA- og materiellprosjektprosessene, herunder TPK-rollen. På dette området har derfor ikke de nye retningslinjene tatt effekt enda, selv etter halvannet år. Samtidig husker vi også at informantene oppgir at de i stor grad at kommet for dårlig i gang med Prinsix-opplæringen og at de oppfatter at det samme gjelder for FB og FST.

Bruker, normalt Forsvaret, er gitt rollen som brukeransvarlig (BA) i de nye retningslinjene. Det er spesifisert at BA skal være involvert i kravstilling og planlegging av prosjektet, samt skal forsikre om at prosjektleveransen forberedes for og tas imot i egen etat. Det er imidlertid ikke, som spilldeltagerne har trukket frem som viktig, beskrevet at brukeransvarlig skal være deltagende/involvert i gjennomføringsfasen. Ei heller er FB som prosjektansvarlig gitt noe spesifikt ansvar for å sikre at bruker er involvert. Derimot er bruker i de reviderte bestemmelsene fra FST gitt et ansvar for å evaluere og validere brukerkrav ved behov, noe som *kan* bidra til at bruker blir mer involvert i gjennomføringsfasen. Heller ikke i rammeavtalen mellom Forsvaret og Forsvarsbygg er det konkretisert hvordan bruker skal involveres; det eneste som står om dette er at FST skal støtte FB i gjennomføringen slik at FB når resultatmålene (tid, kost, ytelse) og at dialogen med lokal bruker skal styres av prosjektledelsen.

Hva som menes med støtte, er ikke konkretisert, men gjennom datainnsamlingen fremkommer det at informantene oppfatter at brukers oppgaver begrenser seg til å utarbeide/bidra til Prinsix-dokumentene og for øvrig fortløpende avklare spørsmål fra prosjektet som gjelder brukerkravene. Dersom prosjektleder forventer noe annet må dette avtales nærmere mellom DIF og prosjektet tidlig i prosjektforløpet og synliggjøres i et ansvars- og oppgavekart for å unngå uklarheter i gjennomføringsfasen. Som vi også har sett i funnene så er det ifølge informantene tilsynelatende manglende enhetlig praksis i FB for bruk av prosjektstyringsverktøy. Dette er imidlertid litt på siden av denne studien og kan derfor ikke konkluderes på, men hvis det stemmer så kan det også bidra til å

---

forklare hvorfor det oppstår uenigheter rundt støtte fra bruker, manglende informasjonsflyt rundt fremdrift og forsinkelser og hvorfor man sliter med å få ut referater, avvikslister og så videre.

Sett i lys av den overordnede samkjøringen av investeringsprosesser som de nye retningslinjene krever gjennom bruk av Prinsix prosjektstyringsmodell, er anbefalingen fra spilldeltagerne om å tydeliggjøre avhengigheten mellom EBA og materiell ivaretatt. Det reviderte dokumentet tar imidlertid ikke opp problemstillingen rundt hvem som forventes å dekke merkostnader som følge av forsinkelser i prosjektgjennomføringen. Dette er en utfordring som også informantene trekker frem, både fordi det belaster driftsbudsjettet og fordi det skaper praktiske utfordringer. Denne problemstillingen dekkes heller ikke av FSTs bestemmelser eller av rammeavtalen og antas derfor fremdeles å være et uavklart punkt som øker risiko for merforbruk over driftsbudsjettet og kutt i annen aktivitet og som gir grunnlag for uenigheter mellom DIF og prosjektet.

*Hvis det er et fornyingsprosjekt så er det jo sånn at da må du ha etablert en eller annen form for interimsløsning for å gjennomføre fornyingsprosjektet – og dét oppfatter vi at en sånn interimsløsning skal ligge til prosjektet! Så en forsinkelse der er prosjektets bekymring, tenker jeg, det er sånn vi vil ha det i hvert fall!*

Informant om dekning av merkostnader som følge av fornyelse

«Fra et sektor- og ressursallokeringsperspektiv er det viktig at det finnes insentiver til nøkternhet<sup>6</sup> i EBA-investeringsprosessen. Nøkternhet bidrar til at flere EBA-investeringsprosjekter kan realiseres, eller til at ressursene kan omfordeles til andre prioriterte områder i forsvarssektoren, for eksempel til å øke den operative evnen» (Forsvarets forskningsinstitutt, 2017). Spilldeltagerne fremmet *normtall, kravdokumentet, standardisering og husleiemodellen* som verktøy for nøkternhet i investeringsprosessen. I de reviderte retningslinjene foreligger det et generelt krav til FST om å se behov og krav opp mot tilgjengelig prosjektramme. I dette kan det tolkes inn et krav om nøkternhet fra brukers side. Samtidig er det i bestemmelsene angitt at FB i samråd med brukeransvarlig skal beregne levetidskostnaden og at FST skal anbefale den løsningen «som optimaliserer operativ effekt og levetidskostnad» (s. 9). Prioritet til investeringstiltak som har til hensikt å redusere kostnader i livsløpet kan til dels anses ivaretatt i de nye retningslinjenes punkt 7.2.2, hvor prosjekteier i konseptfasen skal «anbefale den løsningen som optimaliserer nytte/kost over levetiden».

---

<sup>6</sup> FFI har i etterkant av spillet gjennomført en egen studie som omhandler insentiver for forbedring på tvers av etaten: *Et unyttet [sic] gevinstpotensial? - insentiver for forbedring og effektivisering på tvers av etatene i forsvarssektoren* (<https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:6438/19-00102.pdf>)

---

*Vi har så mange eksempler på gode forslag og tiltak som kunne vært gjort for å spare penger i én eller annen ende, men [...] finansieringssystemet er ikke bygget for å, for at det lar seg gjøre.*

Informant om viljen til å bruke mer investeringsmidler for å spare i driftsfasen

En anbefaling om å se investering og drift i sammenheng finner man også igjen i Konsept for fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren<sup>7</sup> (Forsvarsdepartementet, 2004), hvor det beskrives at Forsvaret bør kunne benytte mer midler i investeringsfasen dersom dette vil gi lavere driftskostnader. I rammeavtalen mellom Forsvaret og Forsvarsbygg er dette tatt høyde for ved at både levetidskostnader og driftskonsekvenser skal hensyntas når de ulike alternativene vurderes i konseptvalgutredningen<sup>8</sup>. Imidlertid er tilbakemeldingen fra informantene at merkostnader i investeringsfasen er det første som kuttes, også selv om det ville gitt besparelser for Forsvarets driftsregnskap for mange år frem i tid.

*... jeg ser jo det at når krav om kutt kommer i et prosjekt så vil kanskje sånne fordyrende løsninger til å begynne med som vil gi besparelse i etterkant, så vil nok kanskje fort de ryke først... Så får det heller gå utover forsvarsøkonomien, da, i verste fall, hvis det er det som må til.*

Informant om ønsket om å se helhetlig på investerings- og driftskostnader

EBA-kompetansen i Forsvaret ble i FFI-rapporten anbefalt økt. Dette sammenfaller med funnene fra datainnsamlingen. Flere av informantene ønsker økt kompetanse på EBA generelt, større andel stillingsbrøk på stillinger på lavere nivåer og et tydeligere krav til EBA-kompetanse i FST. De reviderte retningslinjene legger derimot opp til at FB sin fagkompetanse skal benyttes fortløpende, spesielt i de tidlige fasene av prosjektførsløpet, noe som kan indikere at man ikke ønsker å bruke ressurser på å øke kompetansen innenfor EBA i Forsvaret.

Selv om de nye retningslinjene tar for seg EBA- og materiellinvesteringer under ett, og dermed bidrar til å samordne materiell- og EBA-krav på en tettere måte, er allikevel ikke FMA sin rolle som kravstiller til EBA-tekniske forhold (i sin funksjon som fagmyndighet) konkretisert<sup>9</sup>. Det er spesifisert

---

<sup>7</sup> Hentet fra FOBID mai 2021. Dokumentet gjelder materiellanskaffelser, men angir i en fotnote at det også prinsipielt gjelder for EBA-prosjekter.

<sup>8</sup> Se også Prosjekt KRAFT, som på bakgrunn av flere identifiserte forbedringsområder avdekket av FFI skal bidra til å sette søkelys på effektiviserings- og gevinstrealisering i forsvarssektoren. Informasjon hentet fra intranett: [www.http://fma.mil.no](http://fma.mil.no), 25. mai 2021.

<sup>9</sup> Et eksempel på dette er FMAs rolle som fagmyndighet POL (petroleum, oils and lubricants). I denne rollen stiller FMA krav både til leveringsmateriell for drivstoff (for eksempel flytankbiler), men også EBA-komponenter (filterhus, additivanlegg mv). I stor grad sammenfaller FMAs kvalitetskrav for POL med NATO STANAG-krav.

---

at prosjekteier, normalt FST, skal ivareta koordineringen på tvers av etatene og er ansvarlig for at «alternativvalget tilfredsstiller bruker- og funksjonskrav» (Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren, s. 14). Brukeransvarlig «utarbeider og anbefaler prosjektets funksjonsbehov og -krav med involvering av identifiserte interessenter og aktører» (ibid, s. 17). Videre er det prosjektansvarlig sin oppgave å identifisere ressursbehov fra andre etater, samt «styre prosjektet slik at respektive etaters fagmyndighetsansvar ivaretas» (ibid, s. 15). De øvrige etatene, som ikke er gitt rollen som prosjektansvarlig, skal på forespørsel støtte FST med kompetanse og rådgivning. Det som imidlertid gjør dette noe vanskelig å tolke, er at det er gitt FST i oppdrag å «balansere og moderere funksjonskrav» (ibid, s. 17) slik at kostnaden ikke overstiger projektrammene. Hvis man legger til grunn at fagmyndighetskrav fra FMA er absolutte, så tilligger det ikke FST å *balansere og moderere* disse. Dermed er det grunn til å tro at man med begrepet *funksjonskrav* ikke mener fagmyndighetskrav. Men, begrepet *fagmyndighetskrav* er ikke nevnt verken i retningslinjene eller i bestemmelsene, selv om fagmyndighetskrav ligger som ufravikelige krav på samme måte som at offentlige lover, regler, forskrifter og sikkerhetsgodkjenning er det<sup>10</sup>.

Brukers ønske om tettere involvering og innflytelse i top-down-prosjekter, eller innflytelse generelt, er ikke spesifikt nevnt i de nye retningslinjene. Imidlertid er brukers involvering i fornyelsesprosessene beskrevet i en prosedyre til rammeavtalen mellom Forsvaret og Forsvarsbygg, noe som kan tyde på at det er gjort et forsøk på å regulere fornyelsesprosessene bedre. Brukers involvering beskrives ikke nærmere i rammeavtalen, fordi det henvises til denne prosedyren, men at «...leietager involveres i utleiers verdibevaringsprosesser» (RA2, s.14). Dessverre er ikke prosedyren tilgjengelig, verken i forsvarrets dokumentdatabase FOBID eller via FST sin EBA-fagside på intranett. Å vise til prosedyrer i et dokument uten at prosedyren tilgjengeliggjøres, er naturligvis uheldig.

For øvrig ble intranettsidene til FST EBA sist oppdatert for tre år siden og både informasjon om prosessen og dokumentlenkene er utdatert for lengst (Forsvarets intranett, fagside EBA).

*Så det har vært en del, en knippe ulike ordninger da innenfor fornyingsverdenen som har vært veldig tilfeldig kommunisert i forhold til prosess og metode og gjennomføring.*

Informant om mangelfull og tilfeldig informasjonsflyt internt i Forsvaret

---

<sup>10</sup> Typiske fagmyndighetskrav som ikke dekkes av offentlige føringer vil være å følge en NATO-standard (STANAG) med eventuelle tilhørende særnorske krav.



---

*Det er helt sånn grunnleggende kommunikasjon – hva er grunnlaget for det vi jobber med? Det skal ligge i FOBID og det skal være oppdatert!*

Informant om lagring av styrende dokumenter

Hvem som skal ha ansvar for å avdømme uenigheter mellom FB og bruker/DIF er ikke avdømt i verken de nye retningslinjene eller i bestemmelsene fra FST, men er beskrevet i *rammeavtalen mellom Forsvaret og Forsvarsbygg*. Strategisk EBA-forum (STEBA) har en rolle både som generelt samhandlingsforum og for tvisteløsning der lokalt nivå ikke har lyktes i å bli enige. Som vi har sett i datainnsamlingen så mener flere av informantene at STEBA ikke fungerer og at det ikke er noen vits i å løfte saker til FST fordi det mangler støtte når DIF står fast.

*Men å fremme det noe videre oppover til Forsvarsstaben, så opplever ikke jeg at [...] de engasjerer seg veldig eller tar noe parti eller guider oss videre, da.*

Informant om støtten til å løse problemer som DIF og prosjektleder ikke klarer å løse selv

Anbefalingen fra spilldeltagerne om å få til en raskere prosjektprosess er ivaretatt i de nye retningslinjene ved at FD på generelt grunnlag har delegert en del av beslutningsfullmaktene til prosjekteier (normalt FST). Dette understrekes i innledningen, som beskriver at «Delegering av myndighet knyttet til prosjektgjennomføring skal bidra til mer effektiv gjennomføring av den enkelte investeringsprosjekt» (s. 4).

Å kunne se et EBA-prosjekt i relasjon til andre prosjekter, materiell og annen infrastruktur er til dels hensyntatt i de nye retningslinjene gjennom beslutningen om å samkjøre investeringsprosessene. Videre er det også lagt opp til en mer helhetlig styring gjennom sterkere porteføljestyring i FD. En presisering av at brukeransvarlig skal koordinere kravstilling ved å involvere interessenter og aktører bør også kunne medvirke til bedring innenfor dette punktet. Til en viss grad vil også kravet i FSTs bestemmelser om at brukeransvarlig skal utpeke en totalprosjektkoordinator (TPK) og at det skal etableres en totalprosjektgruppe (TPG) bidra til å involvere andre aktører og dermed øke sannsynligheten for at avhengigheter til andre deler av virksomheten (prosjekter, materiell, annen infrastruktur, aktiviteter) fanges opp. Dette betinger nødvendigvis at DIF etablerer denne rollen og gruppe, noe vi har sett ikke er tilfellet helt enda. Tilsvarende vil oppdragsanalyse møtet mellom FST og FB i konseptfasen bidra til å se flere aspekter i sammenheng, forutsatt at rett kompetanse er til stede i møtet.

---

Både avslutningsfasen, overføring til drift og rapporteringen kan bli bedre, viser datainnsamlingen. Prosjekter kan ses fra flere perspektiver, skriver Andersen, og de mest vanlige er oppgaveperspektivet og organisasjonsperspektivet. Fokus i disse to perspektivene er henholdsvis hvordan man best gjennomfører oppgaven for å sikre *leveransen* og hvordan man best løser oppgaven slik at brukerorganisasjonen får best mulig *effekt* ut av leveransen. Andersens poeng er at man i organisasjonsperspektivet i tillegg til kostnad, tid og kvalitet også tar betydelig hensyn til brukers behov gjennom hele prosessen nettopp for å sikre den beste effekten, eller som han skriver i forordet «[...] det viktigste ved et prosjekt er at det skal legge grunnlaget for at basisorganisasjonen, som har etablert prosjektet, skal kunne nå en ønsket framtidig situasjon» (Andersen E. S., 2018, ss. 17-18). Synet støttes også av Esnault, som påpeker at det faktisk er bruker som bestemmer om et prosjekt er en suksess eller ikke: «Prosjektets suksess vil være avhengig av i hvilken grad det tilfredsstillende behov som er grunnlaget for at prosjektet skal gjennomføres» (Esnault, 2018, s. 61). Dette betyr også at prosjektlederen «[...] må være opptatt av at de leveransene som prosjektet skal stå for, er de som best muliggjør formålsrealiseringen» (Andersen E. S., 2018, s. 129). Litteraturen legger altså ansvaret for formålsrealiseringen på prosjektleder. Hvordan dette kan ivaretas på en god måte når prosjektleder og prosjekteier er i hver sin etat og har til dels hvert sitt fokus, er uvisst. Det kan synes som at effektmålet av prosjektet er nedtonet til fordel for kravene om å levere prosjektet i henhold til tid, kostnad og ytelse.

*Så akkurat det, å lage rapporten, fungerer. Hvorvidt man bruker det til noe etterpå, det vet jeg ikke noe om. Om man lærer noe av det. Men i alle fall så er det jo nedskrevet.*

Informant om termineringsrapporten

Ved avslutning av et prosjekt og overføring til driftsorganisasjonen skal det ifølge litteraturen tas utgangspunkt i opprinnelig bestilling, korrigert for avtalte endringer underveis. Prosjektet skal deretter gjennomføre overlevering ved å følge en på forhånd valgt prosedyre. Leveransen sammenlignes mot den korrigerede bestillingen ved en befaring eller systemgjennomgang og eventuelle mangler og avvik fra avtalen bemerkes. Ved signering av overtagelsesprotokoll skal alle relevante dokumenter slik som ferdigattest, serviceavtaler, tekniske godkjenninger, testdokumenter og prosedyrebeskrivelser foreligge (Jacobsen, 2016, s. 136). Informantene viser derimot til manglende rutiner for overføring fra prosjekt til drift, at FB Eiendomsforvaltning som skal drifte infrastrukturen må inn tidligere i forløpet for å forberede for driftsfasen og at rapporteringsmalene med fordel kan tilpasses litt bedre. I de nye retningslinjene har FD endret ordlyden rundt termineringsrapport slik at det i punkt 7.2.5 oppgis å være prosjektets oppnåelse av resultatmålet (FB) og prosjektets effekt- og gevinstmål (FST) som skal rapporteres. Brukers vurdering av gjennomføringen er dermed ikke lenger interessant for FD. FST har

---

allikevel valgt å beholde presiseringen av at også brukers vurdering av prosjektgjennomføringen skal evalueres, og den skal sendes via FB i en termineringsrapport.

## 6 Sammenstilling av funn og videre anbefalinger

I dette kapittelet vil jeg sammenstille funnene fra forskningsspørsmålene og besvare problemstillingen. Videre vil jeg vurdere konsekvensene for forsvarssektorens gjennomføring av EBA-prosjekter og forsøke å gi noen anbefalinger om hva som kan vurderes av tiltak for å redusere disse. Til sist vil jeg presentere effekter av studien som allerede er observert, samt fremme forslag til videre forskning.

### 6.1 Oppsummering og besvarelse av problemstillingen

McKinsey avdekket i 2015 etter gjennomgang av den ikke-operative virksomheten i Forsvarssektoren at rolleforståelsen mellom FD, Forsvaret og FB var uklar (McKinsey&Company, 2015). Én av de punktene som ble spesielt påpekt var at det i forvaltningsmodellen «...ikke i tilstrekkelig grad tas hensyn til operative behov i EBA-beslutninger» og for øvrig at en krevende forvaltningsmodell gir «...uklarhet i roller og ansvar...» og «...forhindrer effektiv forvaltning av EBA.» Selv om FFIs påfølgende spill fra 2016 konkluderte med at det var lite uklarheter i de daværende retningslinjene, så fremkom det allikevel fra rapporten at det nok fremdeles var noen grensesnitt og rolleavklaringer som burde avklares, herunder grad av brukerinvolvering og partenes rolle i EBA-planen. Imidlertid var det samkjøring av EBA- og materiellinvesteringsprosesser som fikk mest oppmerksomhet i denne rapporten (Forsvarets forskningsinstitutt, 2017). Min datainnsamling viser at det fremdeles, på tross av flere rapporter de senere årene som har avdekket at rolleklarhet er en utfordring for effektiv drift, er usikkerhet med hensyn til hvem som gjør hva. Dette også på tross av at dagens retningslinjer og bestemmelser i svært detaljert grad forklarer og lister opp den enkelte etats roller og ansvar gjennom hele prosjektforløpet. Av dette er det nærliggende å tro at løsningen ikke nødvendigvis er å detaljere dokumentene ytterligere, men at det er andre tiltak som kan ha bedre effekt.

Datainnsamlingen har avdekket at informantene oppfatter informasjonsflyten mellom FST og DIF-nivået både fraværende og mangelfull. Det er en generell usikkerhet, og til en viss grad også noe mistillit, til hvordan brukers fremsendte prosjektideer prioriteres og saksbehandles, hvem som *egentlig* bestemmer (FST eller FB?) og hva som skjer med en PI etter at den eventuelt er dømt ut. Mangende innflytelse i prosessene og kjennskap til hvorfor prosjekter avvises eller kuttes reduserer brukers evne til å akseptere og ta høyde for konsekvensene. I tillegg oppfattes informasjonsflyten mellom FB og DIF både komplisert og mangelfull som følge av blant annet flere ulike kommunikasjonsplattformer,

---

to forskjellige arkivsystemer og ingen felles standard for prosjektstyringsverktøy. At FB tilsynelatende deler mindre og mindre informasjon er bekymringsfullt. Når EBA-personellet på DIF-nivå ikke kjenner hverandre og deler kompetanse og erfaringer i noe særlig grad bidrar dette ytterligere til å forsterke de negative sidene av den opplevde manglende informasjons- og kommunikasjonsflyten med henholdsvis FST og FB. Blant annet kan manglende kunnskap om hverandres aktivitets- og oppgaveomfang bidra til å forklare hvorfor støtte-DIF'ene opplever at de ikke tidlig nok og i god nok grad involveres i Forsvarets egne PI-prosesser, på tross av at både PI-malen og konseptfasen så tydelig beskriver viktigheten av å identifisere berørte aktører.

Etter sammenligning mellom FFI-rapporten fra 2017 og de reviderte retningslinjene finner vi at en del av anbefalingene er hensyntatt. De aller fleste endringene er relatert til samkjøring av EBA- og materellinvesteringsprosessene, samt ønsket om å sikre en effektiv og mindre tidkrevende prosjektgjennomføring. Dette er i seg selv viktige endringer som på sikt kan bidra til mer strømlinjeformede og likelydende prosesser. Imidlertid er det avdekket i datainnsamlingen at selv om det i skrivende stund har gått nesten halvannet år siden endringene trådte i kraft, så er det flere viktige aspekter som ikke enda har tatt effekt. Kompetanseheving innenfor Prinsix og etablering av totalprosjektkoordinatorrollen anses å være to av de viktigste forutsetningene for forsvarssektorens evne til å samkjøre EBA- og materiellinvesteringsprosessene, og for å kunne ivareta rollene som FD har fordelt ut til etatene. Som vi har sett så gjenstår det en del før dette er på plass i alle DIF'er og i begge etater.

På lik linje som at uklar rolle- og ansvarsfordeling generelt medfører risiko for suboptimale prosesser, feil og merarbeid, vil det faktum at forutsetningene for en de nye retningslinjene fra FD ikke er oppfylt, gjøre aktørene ute av stand til å ivareta sine oppgaver som forutsatt. Når oppgaver og ansvar ikke følges vil det automatisk foreligge en risiko for at det velges alternative veier til målet. At noen av informantene ser det som problematisk at FST går utenom prosessene trenger ikke nødvendigvis bare være fordi FST mangler kompetanse eller ikke vil følge prosessen, slik det blir spekulert i. Man kan også tenke seg at årsaken til at FST går utenom prosessene nettopp er fordi DIF'ene ikke i tilstrekkelig grad har bygget kompetanse og organisert seg som retningslinjer og bestemmelser krever.

## **Konsekvenser for forsvarssektoren**

Som vi har sett av datainnsamlingen er det påpekt en del aspekter hvor manglende dialog og medvirkning påfører sektoren betydelige kostnader. Det vises her til det informantene mener er feilprioritering innenfor fornyelse, manglende hensyn til brukers operative behov og en generell motvilje mot å legge investeringsmidler i tiltak som kan spare driftsbudsjettet for utgifter.

---

Det er også grunn til å anta at drift av flere kommunikasjons- og arkivplattformer er kostnadskrevende, i tillegg til at det er tidkrevende for aktørene å håndtere grensesnittet mellom disse. Her kan man tenke både informasjonssikkerhet, risiko for tap av informasjon og ikke minst merforbruk av tid for alle involverte. Og som vi vet, så er tid penger. Prosjekter som startes opp uten tilstrekkelig interessentanalyse vil fortsatt gi betydelig risiko for tids- eller kostnadssprekk. Prosjekter som sprekker på tid eller kostnad vil fortsette å påføre driftsøkonomien merbelastning som igjen går utover DIF'ens muligheter til å gjennomføre sin planlagte daglige drift. Og manglende evne til å samkjøre EBA- og materiellinvesteringer som forutsatt, på grunn av kompetansegap, samordningsproblemer eller annet, vil fortsette å påføre sektoren merkostnader til økte vedlikeholdsutgifter når materiell- og EBA-fremskaffelsene ikke er tilstrekkelig synkronisert.

## **6.2 Anbefalinger for justering av prosess og praksis**

I hovedsak vil jeg stille meg bak vurderingene som er gjort fra tidligere studier, nemlig at de styrende dokumentene er relativt tydelige. Noen utydeligheter og «mismatch» mellom de ulike dokumentene er avdekket i denne studien og disse kan med fordel klargjøres i neste revisjonsrunde, men de fleste av dem utgjør ingen betydelig utfordring slik jeg ser det.

Det som skaper mest frustrasjon fra brukers side er uten tvil at de føler seg avskåret fra å kunne påvirke fornyelsesprosessene. Dette temaet bør derfor være hovedanliggendet for neste gang de styrende dokumentene skal revideres.

Det er imidlertid en rekke mindre justeringer som FST, FB og den enkelte DIF kan gjøre, sammen eller hver for seg, som kan bidra til at prosessene forløper med mindre friksjon. I disse tider, hvor mye av personellet allikevel er på hjemmekontor som følge av koronapandemien, er det svært gode muligheter for å gjennomføre både «bli kjent»-samlinger, erfaringsutveksling og kompetanseheving over Teams. Informasjonsmøter og statusoppdateringer kan, med noe tilpasninger og oppmerksomhet rundt graderingsnivået på informasjonen som deles, uten problem gjennomføres på internett. Fordelen da er at man også enkelt kan invitere med Forsvarsbygg, om man ønsker. Å snakke sammen er undervurdert, så å legge ned litt tid i samordnings- og informasjonsutvekslingsfora vil være vel anvendt tid. Å holde EBA-sidene på intranett oppdatert og forsikre om at alle relevante vedlegg og prosedyrer ligger tilgjengelig på FOBID er andre enkle midler for å spille DIF'enes EBA-personell gode.

Å stå imot fristelsen til å velge alternative ruter til målet, og at FST istedenfor følger opp at DIF'ene følger de styrende dokumentene med hensyn til å etablere TPK-rolle og helst også samorganisere

---

investeringspersonellet, anbefales. Minste motstands vei er alltid mest behagelig der og da, men det bidrar ikke til utvikling. Snarere tvert imot.

Ellers anbefales det at FST etablerer faste rutiner for informasjonsdeling med sine undergitte enheter. Med dagens praksis ser FD *kun* de prosjektideene som FST har «sett seg råd til» å prioritere innenfor en gitt ramme. Samtidig ser FD *alle* behovene fra FB, også de som ikke er anbefalt fra FST. Dersom DIF'ene får tillit til at prioriteringer og kutt i deres prosjektideer kommuniseres på en ryddig og forklarende måte, at de gis anledning til å konsekvensbeskrive FSTs vurdering og at denne konsekvensbeskrivelsen kan følge med PI'en hele veien opp til FD så vil det bidra til å forankre og skape forståelse i organisasjonen for de kuttene som eventuelt FST ser seg nødt til å gjøre. En god praksis for dette vil vil også bidra til å synliggjøre for og bevisstgjøre FD om at behovene og ønskene fra Forsvarets avdelinger er større enn det FST har hatt mulighet til å prioritere innenfor rammen.

Det anbefales også at den ene informantens ønske om en «forslagskasse» etableres. Dette kunne eksempelvis vært gjort ved å aktivt benytte seg av samarbeidsromfunksjonen på FisBasis. En side som lister opp alle prosjektideer fortløpende ville på en relativt lite arbeidskrevende måte bidratt til å «slå flere fluer i ett smekk»: for det første ville det gitt FST muligheten til å følge med på og kommentere på ideer fortløpende. For det andre ville det gitt andre DIF'er anledning til å «melde seg på» prosjektløpet og dermed sikret at berørte aktører inkluderes i det videre arbeidet. For det tredje ville man på en enkel måte kunne fange opp dersom det er likelydende behov på tvers av leirer eller på tvers av DIF'er som kan ses i sammenheng for en tids- og kostnadsbesparende prosjekt- og anskaffelsesprosess. Og ikke minst, dersom FB pålegges å legge inn sine fornyelsesbehov i samme liste, ville man kunne sikret en større grad av samkjøring mellom etatene.

### **6.3 Identifiserte effekter og videre forskning**

Allerede i forkant av og like i etterkant av gjennomførte intervjuer ble det klart at denne studien har hatt effekt. At EBA-personellet i alle de fire øvrige DIF'en nå har blitt bevisstgjort på at FLO har et driftsansvar for drivstoffinfrastruktur har medført at Drivstoffseksjonen har fått mulighet til å komme inn i DIF'ens PI-prosess på et tidlig tidspunkt. Vi har med dette kunnet bidra både med faglige innspill og med anbefalinger til «omkringliggende faktorer» med hensyn til drift, renovering og bygging av drivstoffinfrastruktur. Dette er svært positivt, og nettopp den effekten jeg hadde ønsket meg.

Videre har studien ved sin eksistens alene bidratt til å skape fokus på prosessene i den enkelte DIF og det er grunn til å tro at en del av spørsmålene som ble stilt i intervjuene har satt i gang en tankeprosess hos den enkelte informant om hvordan prosessene utføres og hva som eventuelt ikke fungerer så bra i egen DIF. Kanskje har også studien bidratt til interne diskusjoner i informantgruppene, hvor

---

problemstillinger har vært luftet og telefoner har vært tatt til FST for avklaring? Jeg vet i hvert fall om én slik avklaring som er gjort i etterkant av intervjuene. For hver enkelt avklaring som gjøres blir prosessen litt mer «smooth», for å bruke en av informantenes uttrykk. Og for hvert spørsmål som fremmes for FST, jo større bevissthet blir det både i DIF og i FST om hva som trenger nærmere avklaring for å fungere.

## **Forslag til videre forskning**

Jeg vil fremme to interessante temaer for videre forskning. Dette er temaer som jeg ikke har hatt anledning til å dypdykke i, men som jeg mener er viktige for videre fremdrift og kostnadsbesparelser: fornyelsesprosessen og kommunikasjonsplattformer. Fornyelsesprosessen har utpekt seg som spesielt utfordrende for informantene og det fortjener en dypere analyse av både hvordan fornyelsesprosessene gjennomføres i FB, hvordan lokal bruker involveres og hvordan man kan forsikre seg om at DIF får gitt sine innspill underveis slik at investeringmidlene benyttes på best mulig måte. At ulike kommunikasjonsplattformer, herunder også to arkivsystemer, skaper ikke bare utfordringer for kommunikasjon, informasjonsdeling og informasjonssikkerhet, men det antas også å være betydelig kostnadskrevenende. En analyse av hvor mye dette koster forsvarssektoren i lisens og driftskostnader, samt i merforbruk av tid, ville være svært interessant å lese om. Min påstand er at kostnadene og øvrige negative effekter er så store at de langt overstiger eventuelle positive effekter av å operere på hvert sitt system.

## **6.4 Konklusjon**

Denne erfaringsbaserte studien har tatt utgangspunkt i mine personlige erfaringer fra EBA-investeringsprosjekter innenfor drivstoff. Mine hovedfrustrasjoner har omhandlet å ikke bli involvert i prosjektidéfase, i hvilken grad bruker skal stille med fysisk prosjektarbeid, manglende tilgang til prosjektstyringsdokumentasjon, sektorens evne til grensesnittsavklaring og generell støtte fra DIF-nivå.

Av datainnsamlingen og dokumentanalysene har jeg nå avdekket at mine erfaringer til dels har sin årsak i at jeg tilhører en DIF som på generelt grunnlag sliter med å bli involvert som følge av sin rolle som støtte-DIF. At min egen DIF ikke har iverksatt tiltak for å følge de reviderte styrende dokumentene om å samkjøre EBA-investering med materiellinvesteringer, herunder etablering av totalprosjektkoordinatrollen forklarer også hvorfor jeg har savnet noen som «holder i prosjektene» og støtter bruker fra sentralt nivå. Samtidig erfarer jeg at alle informantene sliter med at det mangler en fungerende praksis for tvisteløsning og at det også på generelt grunnlag mangler et enhetlig prosjektstyringsverktøy som sikrer tilgang til prosjektdokumentasjon. Det som imidlertid er «motbevist» av informantene og dokumentanalysen er at min seksjon skal utføre fysisk arbeid i

---

prosjekter, slik vi nærmest har blitt tvunget til i enkelte prosjekter. At vår faglige bistand skal være begrenset til kravstillingsarbeid og fortløpende avklaringer, slik jeg hele tiden har forfektet overfor prosjektleder, er en stor lettelse for meg å få bekreftet.

Denne studien har dermed bidratt til å belyse og avklare mine egne erfaringer og den har også allerede i gjennomføringsfasen bidratt til bevisstjøring og at FLO har blitt involvert i nye prosjektideer som vi ellers ikke ville blitt involvert i i tidligfasen. Hvis funnene og anbefalingene jeg har gitt i tillegg også kan bidra til fremtidige varige endringer så vil mitt mål med studien være oppnådd og vel så det.



---

# Litteraturliste

- Andersen, E. S. (2018). *Prosjektledelse - et organisasjonsperspektiv* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, E., Grude, K., & Haug, T. (1995). *Målrettet prosjektstyring* (4. utg.). Oslo: NKI Forlaget.
- Andersen, J. A. (2009). *Organisasjonsteori. Fra argument og motargument til kunnskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2.. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2014). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler* (5. utgave. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P., & Røvik, K. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.d.). *Prosjektveiviseren.no*. Hentet Mai 12., 2021 fra <https://www.prosjektveiviseren.no/god-praksis/viktige-tema-i-alle-faser/interessenter/hva-er-en-interessent>
- EBA Rammeavtale. (2020). *EBA Rammeavtale. Rammeavtale for eiendom [sic] bygg og anlegg (EBA) mellom Forsvaret og Forsvarsbygg*.
- Engelstad, F. (1999). *Om makt. Teori og kritikk*. (F. Engelstad, Red.) Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Engelstad, F. (2005). *Hva er makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Esnault, M. (2018). *Prosjektoppstart. Du har ikke tid til å ha det travelt*. (2. utg.). Oslo: Gyldendal.
- FFI.no. (u.d.). Hentet Mai 11., 2021 fra [www.ffi.no](http://www.ffi.no): <https://www.ffi.no/>
- Fimreite, A. L., Lango, P., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (Red.). (2011). *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Flaa, P., Hofoss, D., Holmer-Hoven, F., Medhus, T., & Rønning, R. (1995). *Innføring i organisasjonsteori* (4. utgave. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Fogsgaard, M. K., & Elmholdt, C. (2014). *Magt i organisasjoner*. Aarhus: Klim. *Forsvaret.no*. (u.d.). Hentet Mai 11., 2021 fra [www.forsvaret.no](http://www.forsvaret.no): <https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon/organisasjonskart>
- Forsvarets forskningsinstitutt. (2017). *Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosess*. Hentet fra <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:2659/17-00195.pdf>
- Forsvarets forskningsinstitutt. (2018). *Brukes det nok ressurser på verdibevaring av forsvarssektorens EBA?* Hentet Mai 15, 2021 fra [FFI/publikasjoner](http://www.ffi.no) 18/00498: <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:4196/18-00498.pdf>
- Forsvarets intranett, fagside EBA. (u.d.). Hentet Mai 25., 2021
- Forsvarsbygg.no*. (u.d.). Hentet Mai 10., 2021 fra [www.forsvarsbygg.no](http://www.forsvarsbygg.no).
- Forsvarsbygg/Forsvarsstaben. (2020). *EBA Rammeavtale. EBA Rammeavtale. Rammeavtale for eiendom [sic] bygg og anlegg (EBA) mellom Forsvaret og Forsvarsbygg*.
- Forsvarsdepartementet. (2004, Juli 15). *Konsept for fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren*.
- Forsvarsdepartementet. (2007, Januar). *Prosjekt Norge*. Hentet Mai 14, 2021 fra [www.v1.prosjektnorge.no](http://www.v1.prosjektnorge.no): <http://v1.prosjektnorge.no/PUS/files/pages/27/bruk-av-fid.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2016, Jan 18.). *Retningslinjer for materielle fremskaffelser*.

- 
- Forsvarsdepartementet. (2016, Juni 28). Retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg.
- Forsvarsdepartementet. (2019, Des 10.). Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren. *Forsvarsmateriell.no*. (u.d.). Hentet Mai 11., 2021 fra [www.forsvarsmateriell.no](http://www.forsvarsmateriell.no):  
<https://www.fma.no/>
- Forsvarsstaben. (2018, Oktober 1). Bestemmelse for eiendom, bygg og anlegg.
- Forsvarsstaben. (2019, Des 13.). Bestemmelser for investeringer i Forsvaret.
- Hernes, G. (1978). *Makt og avmakt* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Holme, I., & Solvang, B. K. (1996). *Metodevalg og metodebruk* (3. utgave. utg.). Otta: Tano Aschehoug.
- Irgens, E. J. (2007). *Profesjon og organisasjon. Å arbeide som profesjonsutdannet*. . Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2016). *Engangsorganisasjonen. Organisering og ledelse av prosjekter*. . Bergen: Fagbokforlaget.
- Jessen, S. A. (2005). *Mer effektivt prosjektarbeid i offentlig og privat virksomhet* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Johannessen, J.-A., & Rosendahl, T. (2010). *Prosjektkommunikasjon*. SJEKK: Cappelen Akademisk Forlag.
- Lai, L. (2014). *Makt og påvirkningskraft. Hvordan få gjennomslag på jobben*. Latvia?: Cappelen Damm Akademisk.
- Larsen, A. K. (2017). *En enklere metode. Veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode* (2.. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- McKinsey&Company. (2015, mars 17). Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren.
- Mikalsen, F. (1998). *Organisasjonsanalyse*. Otta: Tano Aschehoug.
- Næss, P. (2004:22). *Tidlig fase i store offentlige investeringsprosjekter. Vurdering av behov, mål, fleksibilitet og effekt*. Oslo: NIBR.
- Prinsix*. (u.d.). Hentet Mai 12., 2021 fra [www.fma.no](http://www.fma.no): <https://www.fma.no/prinsix/>
- Prinsix*. (u.d.). *Prinsix prosjektfaser*. Hentet Mai 14, 2021 fra Webområde for Prinsix:  
<https://www.fma.no/prinsix/prosjektfaser/endring-avvik>
- Regjeringen.no*. (u.d.). Hentet Mai 10., 2021 fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no):  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/framtidige-anskaffelser-til-forsvarssektoren-faf-20212028/id2845642/>
- Regjeringen.no*. (u.d.). Hentet Mai 12., 2021 fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no):  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/hva-er-ks-ordningen/id2523897/>
- Regjeringen.no*. (u.d.). Hentet Mai 14., 2020 fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no):  
<https://www.regjeringen.no/no/dep/fd/id380/>
- Samset, K. (2014). *Evaluering av prosjekter. Vurdering av suksess*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Westhagen, H., Johannessen, P., Faafeng, O., Røine, E., & Wesmann, E. (1995). *Prosjektarbeid. Utviklings- og endringskompetanse*. (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Yin, R. K. (2012). *Applications of case study research* (3rd edition. utg.). Los Angeles: SAGE Publications.

---

# Vedlegg

Vedlegg 1 Informasjonsskriv

Vedlegg 2 Samtykkeerklæring

Vedlegg 3a Intervjuguide

Vedlegg 3b Oppfølgingsspørsmål til intervjuet

Vedlegg 4 Godkjenning fra Norsk senter for forskningsdata (NSD)

Vedlegg 5a Godkjenning fra Forsvarets forskningsnemnd 2020

Vedlegg 5b Godkjenning fra Forsvarets forskningsnemnd 2021