



FORSVARET
Forsvarets høgskole

Ansvar og myndighet skal følges ad

**Hvordan etterleves Forsvarets styringsprinsipper ved gjennomføring
av hovedoverhaling fregatt?**

Hans Magnus Lønøy

Masteroppgave
Forsvarets høgskole
vår 2023

Forord

Denne masteroppgaven avslutter et spennende og lærerikt toårig studium ved Forsvarets Høgskole/Stabsskolen. Her har det vært et privilegium å kunne fordype seg i et tema som jeg har stor interesse for. Oppgaven har blitt skrevet på deltid, og en stor takk rettes til arbeidsgiver for utvist fleksibilitet og støtte.

Med tjenestebakgrunn fra forvaltningsområdet var det naturlig å velge et tema for studien knyttet til dette fagfeltet. Ved refleksjon over hvilket område som har medført mest frustrasjon, hodebry og utfordringer i min arbeidshverdag peker også fordelingen av roller, ansvar og myndighet i Forsvarssektoren seg naturlig ut. Dette er også et svært gjentakende tema både i faglige diskusjoner, samt rundt lunsjbordet. Avstanden mellom «liv og lære», eller mellom hva styringsprinsippene sier, og hvordan det fungerer i praksis, fremstår til tider som påfallende. Disse observasjonene har gitt motivasjon til ytterligere fordypning i oppgavens tematikk.

Studien ville ikke vært mulig å gjennomføre uten gode bidrag underveis. Først og fremst vil jeg takke Ståle Ulriksen, samt andre gode krefter på Sjøkrigsskolen, for nyttig veiledning og givende samtaler. Takk også til Knut og Trond for gode faglige diskusjoner underveis.

Til Eirik og Unai – en særlig takk for deres bidrag til gode stunder og sårt tiltrengt adspredelse!

Aller mest takk må rettes til min familie. Tonje, Mikal og Johan - takk for utvist tålmodighet. Nå skal huset ryddes, og hagesingelen endelig komme på plass!

Alle vurderinger i denne oppgaven står for min egen regning.

Nordre Haugland, 15. mai 2023.

Hans Magnus Lønøy

Sammendrag

Ved innføring av Forsvarets styringskonsept i 1993 ble det introdusert fire styringsprinsipper som skulle være styrende for Forsvarets virksomhet. Ansvar og myndighet skal klargjøres, delegeres så langt det er hensiktsmessig, følges ad og gjøres gjeldende. Etter innføring av styringskonseptet har Forsvaret gjennomgått betydelige organisasjonsendringer, og i særlig grad har Forsvarets støttestruktur blitt splittet opp i mer spesialiserte enheter. Disse endringene har i stor grad vært drevet av ønsket om en bedre og mer kostnadseffektiv styring av Forsvaret. Imidlertid har endringene også medført et økt behov for samhandling på tvers av organisasjons- og etatsskiller, noe som har ført til mer uklare ansvar- og myndighetsforhold. Styringsprinsippene ligger imidlertid fast og skal etterleves. Utgangspunktet for denne oppgaven er en antagelse om at valgt organisasjonsform påvirker mulighetene for etterlevelse av styringsprinsippene.

Dette har ledet frem til problemstillingen: *Hvordan etterleves Forsvarets styringsprinsipper ved gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?*

Hovedoverhaling fregatt er valgt som referanseramme ettersom dette er en aktivitet hvor styringen har blitt utsatt for særlig kritikk. Her undersøkes samhandlingen mellom de mest relevante aktørene ved hovedoverhalingen. Marinen, Forsvarets verksteder Bergen samt Forsvarsmateriell maritime kapasiteter. For å besvare oppgavens problemstilling anvender studien kvalitativ metode med en kombinasjon av intervjuer og dokumentstudier. Studien undersøker suksessivt i hvilken grad hvert enkelt styringsprinsipp etterleves, og avsluttes med en vurdering av hvilken påvirkning etterlevelsen har på hovedoverhalingens kostnadseffektivitet. Studiens funn viser at aktiviteten hovedoverhaling fregatt preges av manglende helhetlig ansvar for prosessen, samt uklare myndighetsforhold mellom aktørene. Dette medfører videre at det er svært krevende å ansvarliggjøre noen for manglende resultatoppnåelse. Til tross for prinsipielle uklarheter evner aktørene likevel å samarbeide på en tilfredsstillende måte. Dette hovedsakelig grunnet felles normer og kultur, samt en enighet om overordnede mål. Studien konkluderer med at Forsvarets styringsprinsipper i all hovedsak ikke etterleves ved gjennomføring av hovedoverhaling fregatt. Hovedårsaken til manglende etterlevelse av styringsprinsippene kommer av etablerte organisasjonsskiller, samt manglende klargjøring av ansvar- og myndighetsforhold. Disse forholdene har videre en negativ påvirkning på muligheten til å gjennomføre hovedoverhalingen på en kostnadseffektiv måte

Summary

When the Norwegian Armed Forces' management concept was introduced in 1993, four management principles were introduced which were to govern the Norwegian Armed Forces' activities. Responsibility and authority must be clarified, delegated as far as is appropriate, followed up and enforced. After the introduction of the management concept, the Armed Forces have undergone significant organizational changes, and in particular the Armed Forces' support structure has been split up into more specialized units. These changes have largely been driven by the desire for better and more cost-effective management of the Armed Forces. However, the changes have also led to an increased need for interaction across organizational and agency divisions, which has led to more unclear responsibility and authority relationships. However, the management principles are fixed and must be adhered to. The starting point for this thesis is an assumption that the chosen form of organization affects the possibilities for compliance with the management principles.

This has led to the problem statement: *How are the Norwegian Armed Forces' management principles complied with when carrying out the main overhaul of a frigate?*

Main overhaul frigate has been chosen as the frame of reference as this is an activity where the management has been exposed to particular criticism. Here, the interaction between the most relevant actors during the main overhaul is examined. The Navy, NDLO as well as NDMA. To answer the thesis' problem, the study uses a qualitative method with a combination of interviews and document studies. The study successively examines the extent to which each individual management principle is complied with, and concludes with an assessment of the impact compliance has on the cost-effectiveness of the main overhaul. The study's findings show that the frigate main overhaul activity is characterized by a lack of overall responsibility for the process, as well as unclear authority relations between the actors. This also means that it is very demanding to hold someone accountable for failure to achieve results. Despite fundamental ambiguities, the actors are nevertheless able to cooperate in a satisfactory manner. This is mainly due to shared norms and culture, as well as an agreement on overall goals. The study concludes that the Norwegian Defence's management principles are not generally complied with when carrying out the main overhaul of a frigate. The main reason for non-compliance with the management principles comes from established organizational divisions, as well as a lack of clarification of responsibility and authority. These conditions also have a negative impact on the ability to carry out the main overhaul in a cost-effective manner

Innholdsfortegnelse

1.	INNLEDNING	1
1.1	BAKGRUNN	1
1.2	PROBLEMSTILLING	4
1.3	OPPGAVENS AKTUALITET OG RELEVANS	6
1.4	AVGRENSINGER.....	8
1.5	LITTERATUROVERSIKT OG TIDLIGERE FORSKNING	9
1.6	OPPGAVENS STRUKTUR.....	12
2.	METODE.....	12
2.1	METODISK TILNÆRMING	12
2.2	VALG AV UNDERSØKELSESENHETER	14
2.3	METODE FOR DATAINNSAMLING OG ANALYSE.....	15
2.4	FORSKNINGSKVALITET.....	16
3.	KONTEKSTUELL BESKRIVELSE	19
3.1	INNFØRING AV FORSVARETS STYRINGSKONSEPT	19
3.2	ORGANISASJONSUTVIKLING ETTER STYRINGSKONSEPTETS PRINSIPPER	21
3.3	AKTIVITETEN HOVEDOVERHALING FREGATT	24
4.	TEORETISK RAMMEVERK	30
4.1	ORGANISASJONSENDRINGER I FORSVARET	30
4.2	ANSVARLIGGJØRING.....	32
4.3	KOSTNADSEFFEKTIVITET	36
5.	RESULTATER OG DISKUSJON	40
5.1	KLARGJØRES ANSVAR OG MYNDIGHET?	40
5.2	FØLGES ANSVAR OG MYNDIGHET AD?	45
5.3	GJØRES ANSVAR GJELDENE?	50
5.4	PÅVIRKER ETTERLEVELSE AV STYRINGSPRINSIPPENE KOSTNADSEFFEKTIVITETEN?.....	54
6.	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	59
6.1	FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING	60
	Litteraturliste.....	62
	Vedlegg A – Informasjonsskriv og samtykkeerklæring	1
	Vedlegg B – Intervjuguide	5
	Vedlegg C – NSD sin vurdering av prosjektet	9
	Vedlegg D – Tillatelse fra Forsvarets forskningsnemnd	11

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Hovedproblemet er at styringen er for fragmentert og det er for mye ansvarspulverisering. Etatene skal bestå, men vi har et system der det blir uklart hvem som har det helhetlige ansvaret. Det gjelder arbeids- og ansvarsfordelingen mellom etatene, og mellom departementet og etatene. Kompliserte prosesser med mange beslutningspunkter er et annet problem. I sum fører dette til at ingen av aktørene fullt og helt kan gjøres ansvarlig for resultatene (Forsvarsminister Bjørn Arild Gram, 2022).

Sitatet fra Forsvarsminister Bjørn Arild Gram er hentet fra en uttalelse i Dagens Næringsliv 1.des 2022, hvor forsvarsministeren adresserte behovet for en tillitsreform i Forsvaret. Dette i tråd med beskrivelser i nåværende regjeringsplattform om å gi «tilliten, tiden og makten tilbake til de som utgjør førstelinja og ryggraden i velferdsstaten» (Hurdalsplattformen, 2021, s.38). Behovet for en tillitsreform kommer av Forsvarsministerens vurdering av styringen i Forsvaret som «for fragmentert, samt preget av manglende gjennomføringsevne innenfor viktige områder» (Gram, 2022).

Som bakgrunn for ministerens kritiske vurdering kan flere rapporter og utredninger fremheves. Senest høsten 2022 fremla Riksrevisjonen en svært kritisk rapport om Forsvarets informasjonssystemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner. Her fremheves svak styring, samt overlappende og uklare ansvarsforhold mellom etatene i forsvarssektoren, som medvirkende årsaker til de betydelige utfordringene på IKT-området (Riksrevisjonen, 2022, s.7). Dette sammenfaller med Riksrevisjonens konklusjon i sin rapport om anskaffelse og innfasing av NH-90 helikoptrene til Forsvaret. Svak styring og lite effektiv koordinering betegnes her som en av de sentrale årsakene til forsinket leveranse av helikoptrene (Riksrevisjonen, 2018, s.8).

Likelydende vurderinger foreligger i konsulentselskapet McKinseys rapport av 2016 knyttet til ytterligere modernisering og effektivisering av forsvarssektoren. Her fremheves blant annet at «virksomhetsområdet IKT i Forsvaret preges av maktkamper, uklare ansvarsforhold, uløste oppgaver, mangel på konsekvensstyring og pulverisering av det overordnede ansvaret» (McKinsey & Company Inc, 2015, s.57). Disse utfordringene erkjennes også av Forsvarssjef Eirik Kristoffersen i et intervju med Forsvarets Forum. «Det jeg har sett etter å ha vært forsvarssjef i over to år, er at det foregår dobbeltarbeid og det er også uklart hvem som til slutt er ansvarlig for leveransene» (Forsvarets Forum, 2022).

Erkjennelsen av at Forsvaret sliter med ansvarsfordeling og styring kan sies å være noe av et paradoks. En parallell kan dras til gjennomføring av militære operasjoner og den vekt som tillegges *kommando og kontroll (K2)*, et militært begrep sammenlignbart med ledelse og styring. I Forsvarets fellesoperative doktriner fremheves det at hensikten med K2 er at Forsvaret skal «nå sine operative mål på en effektiv og formålstjenlig måte, samt at myndighet skal bli tildelt og ansvar plassert» (Forsvaret, 2019, s.177). Betydningen av tydelige rammer for ansvar og myndighet i militære operasjoner forsterkes ytterligere ved utgivelse av et eget kommando- og kontroldirektiv for å beskrive nettopp disse forholdene (Forsvarssjefen, 2017). Gitt den uttrykte viktigheten av tydelige ansvars- og myndighetsforhold ved gjennomføring av Forsvarets kjernevirksomhet, forberedelse til og gjennomføring av militære operasjoner (Forsvaret, 2019b), er det nærliggende å tro at en tilsvarende viktighet også gjenspeiles ved styringen av Forsvaret. I Forsvarets grunnsyn på ledelse fremheves det også at «både lederskap og styring er nødvendig for å etablere effektive ledelsesprosesser som skaper god ressursutnyttelse og kampkraft» (Forsvaret, 2020, s.8).

Viktigheten av begrepene ansvar og myndighet fremkommer også tydelig i Forsvarets styringskonsept. Dette konseptet ble først introdusert i 1993, og vektla at den som tok ansvar skulle få en større frihet i gjennomføringen av egen virksomhet. Her ble det lansert fire styringsprinsipper som alle tar utgangspunkt i ansvarsbegrepet. *Ansvar og myndighet skal klargjøres, delegeres så langt det er hensiktsmessig, følges ad og gjøres gjeldende* (Forsvarsdepartementet, 1993, s.22). Videre ble det fremhevet at organisasjonsstrukturen skal forenkles slik at en får klare ansvarslinjer i forhold til ønskede resultater. For at ansvar skal kunne gjøres gjeldende skal det etableres en klar rolle- og oppgavedeling mellom nivåene.

Styringskonseptets vektlegging av frihet under ansvar og klare ansvarslinjer er dermed avhengig av en organisasjonsstruktur som understøtter disse idealene. Etter innføring av styringskonseptet har også Forsvaret gjennomgått betydelige organisasjonsendringer. Disse endringene kan i stor grad sies å være fremtvunget av den tydelige erkjennelsen beskrevet i Stortingsproposisjon nr. 45 av 2001 om et Forsvar som befinner seg i en «dyp og vedvarende strukturell krise» (Forsvarsdepartementet, 2001). I Stortingsproposisjonen ble det fremhevet to grunnleggende ubalanser; Forsvarets størrelse står ikke i forhold til de ressurser det blir tilført, og Forsvarets innretning er ikke egnet til å løse framtidens oppgaver.

Basert på Stortingsproposisjon nr.45, med etterfølgende gjennomføringsproposisjon, ble vesentlige endringer av Forsvaret gjennomført (Forsvarsdepartementet, 2002). Av særlig relevans for denne studien fremheves oppsplittingen av Forsvarets støttestruktur i mer spesialiserte enheter, samt

innføring av interne markeder i forsvarssektoren. Basert på denne tankegangen så man blant annet opprettelsen av organisasjonene Forsvarsbygg (FB) (2002), Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) (2001), og senere Forsvarsmateriell (FMA) (2016) (Bogen & Håkenstad, 2015, s.117-120).

Til tross for et etablert styringskonsept, samt gjennomføring av ulike organisasjonsendringer for en mer effektiv drift, så er likevel Forsvarsministerens vurdering av i dag at styringen av Forsvaret er fragmentert, samt preget av ansvarspulverisering (Gram, 2022). For å løse de identifiserte utfordringene presiserer Forsvarsministeren i samme uttalelse også tydelig at «etatene skal bestå». Forbedringer skal derimot oppnås ved at Forsvaret får en tydeligere bestillerfunksjon, mens Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg blir tjenesteleverandører til Forsvaret. Videre skal ansvarsdeling og skillelinjer mellom departementet og Forsvaret oppgås, og departementets styring skal omlegges fra detaljstyring til resultatstyring. I tillegg skal staben rundt Forsvarssjefen styrkes slik at han får nødvendig styringskraft og blir i stand til å ta det ansvaret han nå får. Her kan det imidlertid være nærliggende å spørre seg i hvilken grad Forsvarsministerens skisserte tiltak medfører vesentlige endringer sammenlignet med hvordan Forsvaret styres i dag (Hilde, 2022).

Forsvarsministerens uttalelser om uklare forhold knyttet til roller, ansvar og myndighet, er også gjenkjennbare ved gjennomføring av aktiviteten hovedoverhaling fregatt. Dette er en gjentakende vedlikeholdsaktivitet forbundet med betydelige kostnader, og hvor gjennomføringen har stor innvirkning på fregattenes tekniske tilstand og videre deres operative tilgjengelighet. Ansvar og myndighet knyttet til gjennomføring av denne aktiviteten er i hovedsak delt mellom aktørene Sjøforsvaret, FMA og FLO med behov for omfattende samhandling og koordinering mellom aktørene. Evalueringsrapporten etter hovedoverhaling KNM Roald Amundsen fra 2021 er også svært kritisk til den valgte organisasjonsformen for hovedoverhalingen.

Organiseringen av prosjektet er særdeles suboptimal, med uklare oppdrag og brutte verdikjeder, som skaper utfordringer for en tids- og kostnadseffektiv gjennomføring. Prosjektet ble svært negativt påvirket av behovet for samhandling og koordinering på tvers av etater og organisasjoner internt, og et komplisert leverandørbilde med en svak hovedleverandør (Marinestaben, 2021, s.2).

Videre fastslår rapporten at «utfordringene har vært påpekt i tilsvarende erfaringsrapporter siden gjennomføring av første hovedoverhaling fregatt i 2012-13, og antas å være godt kjent blant alle aktørene. Likevel har ikke nødvendige tiltak blitt iverksatt» (Ibid). Marinestabens vurderinger understøttes av Riksrevisjonens rapport av 2017 vedrørende fregattvåpenets operative evne. Sammen med øvrig kritikk fremkommer det her at Riksrevisjonen mener det er et

«forbedringspotensial i alle ledd av hovedoverhalingsprosessen» (Riksrevisjonen, 2017, s.12).

Erfaringene knyttet til gjennomføring av hovedoverhaling fregatt kan dermed sies å være et representativt eksempel på styringsutfordringene Forsvarsministeren beskriver.

1.2 Problemstilling

De identifiserte utfordringene knyttet til uklarheter innenfor roller, ansvar og myndighet i Forsvaret utgjør bakteppet for denne oppgaven. I særlig grad vil oppgaven undersøke i hvilken grad de fastlagte styringsprinsippene i Forsvarets styringskonsept muliggjøres av valgt organisasjonsstruktur, samt i hvilken grad de innførte styringsprinsippene etterlevs i dag. Videre vil oppgaven søke å belyse hvilke intenderte, samt ikke-intenderte, konsekvenser etterlevelsen av styringsprinsippene kan medføre. For å undersøke dette vil aktiviteten hovedoverhaling fregatt anvendes som tilfellestudie og referanseramme, dette med særlig vekt på samhandlingen mellom aktørene Sjøforsvaret, FLO og FMA.

Denne oppgavens rammeverk baseres på Forsvarets *styringsprinsipper*, noe som fordrer en innledende presisering. Dette ettersom begrepet Forsvarets *ledelsesprinsipper* i flere sammenhenger anvendes ved beskrivelse av de samme prinsippene (Forsvarsdepartementet, 2001; Riksrevisjonen, 2001). I denne oppgaven er det valgt å gjennomgående omtale prinsippene som *styringsprinsipper*. Dette for å være i samsvar med ordlyd anvendt i Stortingsmelding 16 (1992-93) (Forsvarsdepartementet, 1993), samt i Forsvarets direktiv for virksomhetsstyring (Forsvarssjefen, 2018)

Denne studien vil ta utgangspunkt i problemstillingen: *Ansvar og myndighet skal følges ad. Hvordan etterlevs Forsvarets styringsprinsipper ved gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?*

Begrepene *roller, ansvar og myndighet* er her gjennomgående, og bør følgelig defineres presist. Selv om akronymet RAM (roller, ansvar og myndighet)¹ nærmest anvendes som dagligtale i Forsvaret, kan det være grunnlag for å hevde at begrepsforståelsen ikke er unison. En grunnleggende forståelse av ansvarsbegrepet innebærer å være ansvarlig for egne handlinger, kunne forklare og rettferdiggjøre handlingene, samt være forberedt på å møte eventuelle konsekvenser som handlingene innbefatter. Ansvar er videre tett knyttet til begrepet roller, ved at når man har ansvar for noe har man også en rolle å fylle, dette eksempelvis gjennom å inneha en stilling eller funksjon.

¹ Må ikke forveksles med Forsvarets kjerneverdier Respekt, Ansvar, Mot – også med akronymet RAM.

Begrepet *myndighet* kan hevdes å være mer krevende å definere presist, da det ofte opptrer med ulike begrensninger og graderinger. På det militære fagspråket anvendes begrepet kommandomyndighet for å angi det ansvar og den myndighet som er tillagt en militær sjef til å lede, kontrollere og koordinere militære styrker. I NATO-publikasjonen AJP-3 graderes myndighetsdimensjonen presist gjennom anvendelse av ulike nivåer fra FULLCOM (Full Command) som nivået med mest myndighet, og ned til TACON (Tactical Control) som nivået med minst grad av myndighet (AJP-3, s. 1-40). Dette begrepsapparatet er imidlertid i stor grad forbeholdt gjennomføringen av militære operasjoner, og anvendes ikke ved beskrivelse av myndighetsgrad tilknyttet styringsdimensjonen av Forsvaret. I denne oppgaven vil begrepet *myndighet* forstås som at man har nødvendige *fullmakter* til å påvirke et utfall eller *resultat*. Dette er et premiss som potensielt kan utfordres ved organisasjonsformer hvor rollene er spredt mellom ulike aktører, og med ulikt kommando- og organisasjonsmessig oppheng. Utfordringer knyttet til hvor langt myndigheten til de ulike aktørene strekker seg, samt i hvilken grad ansvarliggjøring er mulig hvis man ikke har tilstrekkelig myndighet til å påvirke resultatet, utgjør også kjernen av denne oppgaven.

For å svare ut problemstillingen er analysen basert på fire forskningsspørsmål, alle med oppheng i Forsvarets styringsprinsipper. De tre første forskningsspørsmålene er svært tett beslektet, men likevel skilt for å gi en større tydelighet i analysen.

- (1) Hvordan ivaretas Forsvarets styringsprinsipp om at «*ansvar og myndighet skal klargjøres*» ved organisering og gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?»
- (2) Hvordan ivaretas Forsvarets styringsprinsipp om at «*ansvar og myndighet skal følges ad*» ved organisering og gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?
- (3) Hvordan ivaretas Forsvarets styringsprinsipp om at «*ansvar skal gjøres gjeldende*» ved organisering og gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?»

Det siste styringsprinsippet «ansvar og myndighet skal delegeres så langt det er hensiktsmessig» vil her ikke bli behandlet særskilt. Prinsippet har i noen grad relevans sett opp mot problemstillingen, men studiens vektning omhandler i større grad relasjoner mellom aktører på sammenlignbart nivå, og ikke på hvilket nivå ansvar og myndighet er lagt.

Der hvor de innledende forskningsspørsmålene er av mer beskrivende art, er det siste forskningsspørsmålet i større grad vektet mot konsekvensdimensjonen.

- (4) Hvordan påvirker etterlevelse av Forsvarets styringsprinsipper mulighetene for en kostnadseffektiv gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?

Dette forskningsspørsmålet søker dermed å beskrive hvilke utslag praktiseringen av Forsvarets styringsprinsipper har for gjennomføring av aktiviteten hovedoverhaling fregatt. Dette ytterligere brutt ned i begrepet *kostnadseffektiv gjennomføring*. Med kostnadseffektivitet menes her *oppnåelse av tilstrekkelig teknisk tilgjengelighet, med en hensiktsmessig bruk av ressurser*.

Forskningsspørsmålet er basert på en antagelse om at valgt organisering, med tilhørende fordeling av ansvar og myndighet, påvirker mulighetene for en kostnadseffektiv gjennomføring. Relevansen til dette forskningsspørsmålet har sitt oppheng i forventningen om at driften av Forsvaret skal være så kostnadseffektiv som mulig, et overgripende krav som i stor grad har vært styrende både for innføringen av Forsvarets styringskonsept, samt den videre organisasjonsutviklingen (Bogen & Håkenstad, 2015, s.43-45).

1.3 Oppgavens aktualitet og relevans

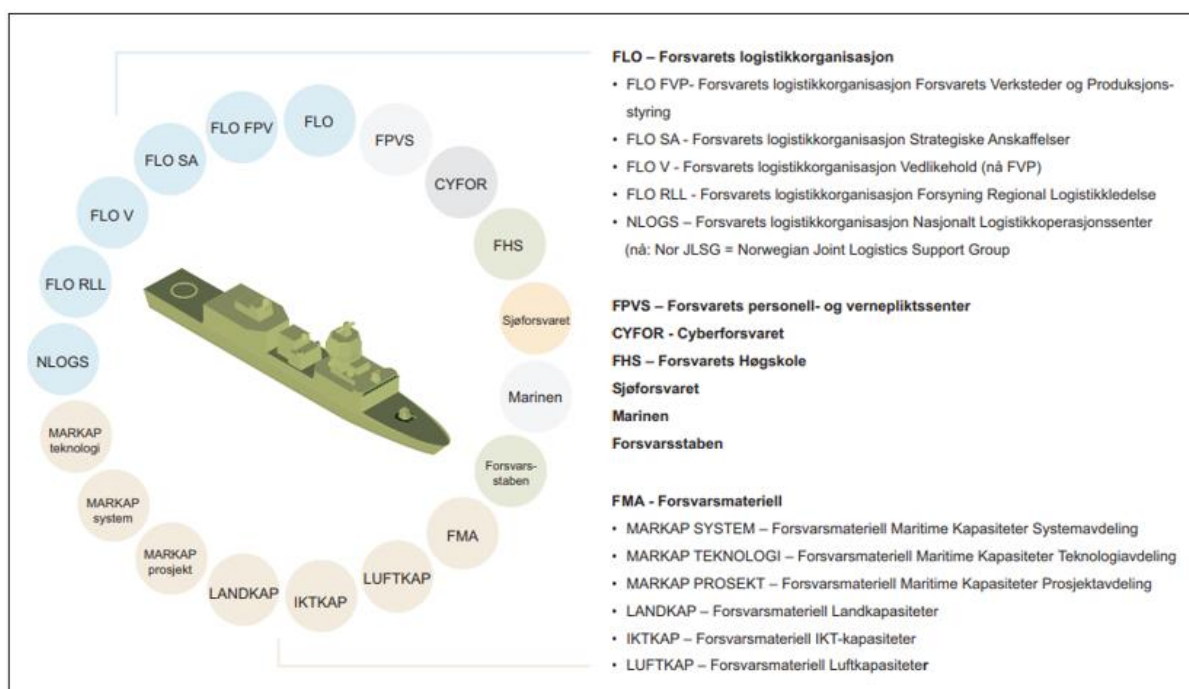
Studiens overordnede tematikk knyttes til hvordan Forsvaret kan styres og driftes på en mest mulig hensiktsmessig og effektiv måte. For en statlig etat som Forsvaret vil dette alltid være et aktuelt tema da en grunnleggende forutsetning for tildeling av felleskapets midler er at de anvendes effektivt og til best mulig nytte (Forsvarskommisjonen, 2023, s.276). Sett opp mot Forsvarets oppgaveportefølje vil også uhensiktsmessig og ineffektiv ressursbruk på ett område, kunne medføre mindre tilgjengelige ressurser til andre områder og oppgaver.

Viktigheten av effektiv drift fremkommer også tydelig i inneværende langtidsplan for Forsvaret Prop. 14 S. For å finansiere ambisjonene i langtidsplanen legges det her til grunn at sektoren gjennom fortsatt forbedring og effektivisering skal frigjøre minst 1,9 mrd. 2020-kroner innen utgangen av 2024 (Forsvarsdepartementet, 2020, s.49). For at ønskede moderniseringseffekter og økonomiske gevinster skal bli realisert, har Forsvarsstaben etablert et eget modernisering og effektiviseringsprogram (M&E), hvorav ett av områdene er materielldrift og vedlikehold. Her fremheves det at gjennom å «tydeliggjøre og dokumentere roller, ansvar og myndighet», skal effektivisering oppnås og økonomiske gevinster hentes ut (Forsvaret, u.å.).

Det kan videre hevdes at Russlands folkerettsstridige invasjon av Ukraina, med påfølgende økt sikkerhetspolitisk spenning, også medfører økt relevans og viktighet for at styringen av Forsvaret er så effektiv som mulig. Dette forholdet bekreftes av departementsråd i Forsvarsdepartementet Frede Hermansen som uttaler at «med store og potensielt gjennomgripende endringer som skjer i våre omgivelser er det enda viktigere at sektoren styres på en god måte» (Aspøy, 2023).

Gitt dagens sikkerhetspolitiske situasjon foreligger det en klar forventning om at Forsvarets styrker er gripbare, og videre kan bidra til å trygge norsk sikkerhet og norske interesser. Sprengningen av Nord Stream gassrørledningene i Østersjøen 26. september 2022 aktualiserte ytterligere viktigheten av tilgjengelige maritime styrker. Dette som bidragsyter til sikkerhet på norsk sokkel, samt for trygging av gassforsyningene til Europa (Verdens gang, 2022). Fregattene av Fridtjof Nansen-klassen er de største kampfartøyene i det norske Sjøforsvaret, og er en etterspurt maritim militær kapasitet. I en situasjon hvor Norge har en mindre fregatt tilgjengelig etter havariet til KNM Helge Ingstad, er det av særlig viktighet at resterende fregatter er tilgjengelige. I ytterste konsekvens handler dette om nasjonal sikkerhet, og om å kunne avverge trusler mot vitale nasjonale interesser.

Aktiviteten hovedoverhaling fregatt er her en sentral bestanddel for å sikre både tilgjengelighet og kapasitet hos fregattene. En ineffektiv gjennomføring med avvik knyttet til tid, kost og ytelse vil her kunne påvirke fartøyenes tekniske- og operative tilgjengelighet, og med det selve anvendelsen og nytten til fregattene (Riksrevisjonen, 2017, s.11-12). Den nylig utgitte rapporten til forsvarskommisjonen vier et helt kapittel til styringsutfordringene i forsvarssektoren under overskriften «En fragmentert forsvarssektor» (Forsvarskommisjonen, 2023, s.57-60). Her nevnes også fregattsystemet særskilt som et område hvor et omfattende aktørbilde medfører utfordringer knyttet til ansvar og myndighet (figur 1).



Drift og vedlikehold av en fregatt er et eksempel på hvordan ansvar og myndighet i Forsvaret ofte er fordelt på

for mange aktører. En fregattsjef vil på ulike tidspunkt måtte forholde seg til alle organisasjonene som omkranser fregatten i denne figuren. Til høyre gis en forklaring på de ulike forkortelsene.

Figur 1 – Forsvarskommisjonens illustrering av aktørbildet for fregattene.

Oppgavens relevans knyttes dermed til å være et forskningsmessig bidrag til hvordan Forsvaret i stort kan driftes og styres på en kostnadseffektiv måte, dette med særlig vekt på gjennomføring av aktiviteten hovedoverhaling fregatt. Relevansen forsterkes av pågående moderniserings- og effektiviseringsprosesser, som kan medføre betydelige endringer i hvordan vedlikehold gjennomføres i Forsvaret. Oppgaven aktualiseres ytterligere av en endret og betydelig mer spent sikkerhetspolitisk situasjon, samt den bakenforliggende forventningen om at tildelte midler anvendes til best mulig nytte.

1.4 Avgrensinger

Utfordringene rundt roller, ansvar og myndighet har potensiell inngripen på store deler av Forsvarets drift, noe som fordrer tydelige avgrensninger.

Denne studien vil i liten grad behandle hvordan uklareheter tilknyttet roller, ansvar, myndighet påvirker den vertikale styringsdimensjonen mellom lokale aktører og høyere organisasjonsledd som Forsvarsstaben (FST) og Forsvarsdepartementet (FD). Fokus er i stedet lagt på samhandlingen mellom aktører på sammenlignbart nivå, avgrenset til den særskilte aktiviteten hovedoverhaling fregatt. Her vil planlegging, gjennomføring og oppfølging i stor grad håndteres av lokale underavdelinger av Sjøforsvaret, FLO og FMA, og studien vektlegger samhandlingen mellom nevnte underavdelinger. For Sjøforsvarets del er Marinen tildelt både økonomiske midler og ansvar for oppfølging av hovedoverhaling fregatt. I FLO vil selve gjennomføringen av vedlikeholdsoppdrag under hovedoverhalingen gjennomføres av Forsvarets verksteder Bergen (FVBE). For FMA vil kapasitetsområdet maritime kapasiteter (FMA Markap) være den ansvarlige part. For å sikre en større klarhet og dybde i analysen vil oppgaven følgelig avgrenses til samhandling mellom aktørene Marinen, FVBE og FMA Markap. Denne avgrensningen medfører at aktørspekteret ikke er komplett, og øvrige relevante parter ved gjennomføring av hovedoverhalingen utelates bevisst fra analysen. Dette gjelder i særlig grad aktører som FLO Forsyning (FLO F), sivilt klassifikasjonsselskap (DNV), samt sivile kontraktspartnere for gjennomføring av deler av vedlikeholdsomfanget. I tillegg er det visse ulikheter ved gjennomføringen av hver enkelt hovedoverhaling, dette i særlig grad knyttet til hvor stort arbeidsomfang som er tillagt sivil kontraktspartner for vedlikehold. Denne studien vil primært

benytte gjennomføringen av hovedoverhaling KNM Roald Amundsen, ferdigstilt i 2021, som referanseramme.

Oppgaven vil videre fokusere på hvordan organisasjonenes samhandling påvirker mulighetene for en *kostnadseffektiv gjennomføring* av hovedoverhaling fregatt. Med dette så utelates bevisst øvrige områder også som påvirkes av uklarheter rundt roller, ansvar og myndighet. Det mest fremtredende området som er utelatt er her trolig sikkerhet, inkludert særskilte krav stilt til rollene reder og driftsansvarlig i Skipssikkerhetsloven (Nærings- og fiskeridepartementet, 2007). Utfordringer knyttet til sikkerhetsområdet er imidlertid grundig belyst i øvrige utredninger, deriblant den forsvarsinterne undersøkelsen etter havariet til KNM Helge Ingstad (Forsvaret, 2019) samt i havarikommisjonens rapporter etter samme hendelse (Statens havarikommisjon, 2019).

Videre vil studien primært belyse det historiske bakteppet for styringskonseptet med tilhørende organisasjonsutvikling, samt hvordan dette påvirker nå-situasjonen. Mulige fremtidige endringer av både organisering og oppgaveportefølje vil i liten grad vektlegges.

Som følge av gjennomførte avgrensninger vil ikke et komplett bilde av alle dimensjoner tilknyttet roller, ansvar og myndighet ved gjennomføring av hovedoverhaling fregatt kunne avtegnes. Studiens fokus på samhandling mellom de mest fremtredende aktørene, innen de mest relevante områdene, er likevel vurdert til å kunne gi et representativt bilde av hvordan styringsprinsippene ivaretas ved gjennomføring av hovedoverhaling fregatt. Dette vil videre sannsynligvis være helt, eller delvis, overførbart til øvrige aktører og områder.

1.5 Litteraturoversikt og tidligere forskning

Det foreligger mye tidligere forskning knyttet til styring i offentlig sektor, dog primært på mer overordnet nivå. En retning innenfor denne forskningen beskriver særlig konsekvenser ved innføring av prinsipper tilknyttet det som med bred pensel omtales som «New Public Management» (NPM) i offentlig sektor (Christensen, 2006; Hermansen, 2004; Hood & Dixon, 2015). Vurderinger av Forsvarets styringspraksis blir også kommentert og vektlagt i flere rapporter med ulikt formål (McKinsey & Company Inc, 2015; Svendsen-utvalget, 2020). Det foreligger også flere masteroppgaver fra Forsvarets høyskole, samt øvrige institusjoner, med relevans til denne oppgavens tematikk (Dale, 2014; Eriksen, 2021; Sørensen, 2009). Felles for mye av tidligere forskningsarbeid er imidlertid at styringen av Forsvaret undersøkes på et overordnet og prinsipielt nivå. Det er heller ikke funnet

tidligere forskning som kobler det prinsipielle utgangspunktet i Forsvarets styringskonsept mot valgt organisering, samt faktisk utøvelse av spesifikke aktiviteter.

Årsaken til at det ikke er gjennomført omfattende forskning rundt uklare ansvarsforhold, på utøvende nivå, i Forsvaret er uklart. En mulig årsak kan være at relevant kildemateriale i form av erfaringsrapporter, utredninger og lignende i stor grad er gradert «Begrenset» eller «Unntatt offentlighet». Ved en mer overordnet tilnærming til problematikken, hvor kildematerialet utgjøres av eksempelvis stortingsdokumenter, vil graderingsutfordringene trolig ikke være like fremtredende. Utfordringen med gradert kildemateriale, samt hvordan dette håndteres, beskrives nærmere i metodekapittelet.

Det teoretiske rammeverket for oppgaven er delt i to deler. Først en kontekstuell beskrivelse, og dernest en innføring i relevant teoretiske modeller for å besvare oppgavens problemstilling. I den kontekstuelle beskrivelsen gis det innledningsvis en historisk gjennomgang av innføringen av Forsvarets styringskonsept, samt gjennomførte organisasjonsendringer i Forsvaret fra tidlig 1990-tall. Olav Bogen og Magnus Håkenstad gir en grundig faghistorisk gjennomgang av dette i boken *Balansegang – Forsvarets omstilling etter den kalde krigen* (Bogen & Håkenstad, 2015). Her beskrives i særskilt grad utfordringene knyttet til Forsvarets balansegang mellom militær beredskap og økonomisk bærekraft, samt hvordan dette bidro til en endret organisering av Forsvaret. Denne delen vil suppleres med ulike Stortingsdokumenter og langtidsplaner for forsvarssektoren. For å forstå hvilke veivalg og vurderinger som lå til grunn for gjennomførte organisasjonsendringer har *NOU 1999:8 Materiellforvaltningen i Forsvaret – framtidig virksomhet, styring og organisering* gitt nyttig kontekstuell bakgrunnsinformasjon (Forsvarsdepartementet, 1999).

Dette etterfølges av en overordnet innføring i aktiviteten hovedoverhaling fregatt, og de ulike aktørenes ansvar og myndighet ved gjennomføring av hovedoverhalingen. For å beskrive dette støtter oppgaven på utfordringer med åpent tilgjengelig ugradert kildemateriale. Denne delen vil dermed primært basere seg på ugraderte utdrag fra ulike dokumenter fra Forsvarets intranett, samt avgraderte utdrag fra erfaringsrapport etter gjennomføring av hovedoverhaling KNM Roald Amundsen. I tillegg vil informasjon gitt av oppgavens respondenter, samt forfatterens egen kunnskap og erfaring anvendes. Her inkluderes også en innføring i NORSOK styringssløyfe for vedlikehold beskrevet i «basisstudie vedlikeholdsstyring» (Oljedirektoratet, 1998). NORSOK-modellen anvendes for å gi en referanseramme og et sammenligningsgrunnlag for den videre drøftingen av Forsvarets organisering ved gjennomføring av hovedoverhaling fregatt.

I kapittel fire søker studien å belyse det organisasjonsteoretiske grunnlaget bak Forsvarets styringskonsept, samt gjennomførte organisasjonsendringer. Artikkelen «A public management for all seasons» av Christopher Hood anvendes her som referanseverk for beskrivelse av de doktrinselle komponentene tilknyttet «New Public Management». Særlig vekt legges også på beskrivelse av begrepet «accountability», og hva dette begrepet innebærer. Per Lægreid sitt bokkapittel «Accountability and New Public Management» fra «The Oxford handbook of public accountability», sammen med Mark Bovens artikkel «Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework» er her flittig benyttet som kilder (Bovens, 2007; Lægreid, 2014). I denne delen vil også det teoretiske grunnlaget for begrepet kostnadseffektivitet beskrives, samt innførte verktøy for å oppnå kostnadseffektivitet. Her fremheves to verk som hovedlitteratur. Busch, Johnsen og Vanebos bok *økonomistyring i det offentlige* (Busch et al., 2011), samt «Dette er Lean: løsningen på effektivitetsparadokset» av Modig, Åhlström og Halvorsen (Modig & Åhlström, 2016).

Gjennomgående i oppgaven vil også øvrig støttelitteratur anvendes. Tematikken roller, ansvar, myndighet blir til dels hyppig debattert i ulike fagmilitære tidsskrifter, hvor kanskje særlig utfordringer tilknyttet samhandling med FB og FLO ofte er gjentakende. Argumentasjonsrekkene her er imidlertid ofte av mer anekdotisk art, og med varierende grad av forskningsmessig empiri (Diesen, 2013; Maaø, 2022). For å belyse problemstillingen vil oppgaven likevel i noe grad hente inspirasjon fra dagsaktuell debatt. Videre gir den nylige utgitte rapporten fra Forsvarskommisjonen (Forsvarskommisjonen, 2023) en tydelig beskrivelse av styringssituasjonen i Forsvaret, noe som bidrar til å forsterke denne oppgavens funn.

Av ytterligere forskningsmessig empiri beslektet til denne oppgavens tematikk kan flere masteroppgaver ved særlig Forsvarets Høgskole, samt i noe grad Norges Handelshøyskole (NHH) og Universitetet i Tromsø (UiT), fremheves. Her har Paul Håvard Sørensen sin masteroppgave «Horisontal samhandel i Forsvaret – den indre fiende?» vært nyttig for å forstå hvordan internhandel kan medføre økte transaksjonskostnader (Sørensen, 2009). Knut Hjelmervik sin masteroppgave fra 2020 «Samhandling og måloppnåelse i FLO» omhandler roller, ansvar og myndighet og deres betydning for måloppnåelse i FLO (Hjelmervik, 2020). Hjelmervik sin oppgave har en alternativ tilnærming ved at fokus er lagt på intraorganisatoriske forhold i FLO, men har likevel tjent som nyttig inspirasjon for denne studien.

1.6 Oppgavens struktur

Oppgavens første kapittel vil sette rammen for problemstillingen og dens aktualitet og relevans, samt klargjøre hvilke avgrensninger som er foretatt. I kapittel to beskrives de metodiske valgene for oppgaven. Her presenteres forskningsdesignet, samt valgt metode for datainnsamling og analyse. Kapittel tre gir en kontekstuell beskrivelse av de bakenforliggende forholdene for oppgavens problemstilling, dette for å tilføre nødvendig kontekst for videre drøfting. Kapittelet innleder med en historisk gjennomgang av innføringen av Forsvarets styringskonsept med tilhørende organisasjonsendringer, og gir videre en beskrivelse av aktiviteten hovedoverhaling fregatt med særlig fokus på prosess og ansvarsområder. I kapittel fire gis en presentasjon av det teoretiske rammeverket for oppgaven. Her vektlegges særlig det teoretiske grunnlaget bak oppsplittingen av enheter i offentlig sektor, samt hva som innbefattes av begrepene «accountability» og kostnadseffektivitet. I kapittel fem besvares forskningsspørsmålene suksessivt gjennom presentasjon og drøfting av innsamlet data kombinert med relevant teori. I det sjette og siste kapittelet besvares problemstillingen, og forslag til videre forskning presenteres.

2. Metode

Ved forskning står man overfor en rekke metodiske valg når en problemstilling skal belyses og besvares, hvor alle metoder har sine styrker og svakheter (Jacobsen, 2015, s.34). I dette kapittelet vil det redegjøres for hvilke valg og avveininger som er tatt for denne studien. Innledningsvis presenteres den overordnede metodiske tilnærmingen med presentasjon av forsknings- og utvalgsstrategi. Videre gis det en gjennomgang av metode for datainnsamling, samt hvordan dataene behandles og anvendes. Avslutningsvis evalueres forskningskvaliteten gjennom en vurdering av studiens validitet og reliabilitet, samt hvilke forskningsetiske hensyn som er tatt.

2.1 Metodisk tilnærming

For å besvare problemstillingen vil denne studien ha en formålsorientert tilnærming, og anvende kvalitativ metode med en kombinasjon av dokumentundersøkelser og individuelle intervjuer som kildegrunnlag. Kvalitativ metode innbefatter en datainnsamlingsmetode hvor kildegrunnlaget baseres på informasjon i form av tekst, ofte kombinert med et utvalg dybdeintervjuer der hensikt ikke er å kvantifisere, men å utforske og forstå. Dette i motsetning til kvantitativ metode, hvor datagrunnlaget kan tallfestes. Kvalitativ metode har sin styrke ved den muliggjør en fortolkende og utforskende tilnærming hvor man kan gå i dybden på et fenomen. Videre er metoden egnet for forskning på

områder hvor det er lite forskningsmessig empiri, og hvor det er behov for å avdekke ny kunnskap (Jacobsen, 2015, s.133). Oppgavens problemstilling kunne potensielt blitt belyst gjennom anvendelse av kvantitativ metode. Dette ble fravalgt hovedsakelig grunnet utfordringer med utarbeidelse av en spørreundersøkelse som var dekkende nok for problemstillingens karakter. Oppgavens utforskende karakter kunne også blitt vanskeliggjort gjennom en kvantitativ tilnærming hvor rammene i stor grad er mer rigide (Jacobsen, 2015, s.136).

Kvalitativ metode har imidlertid også sine svakheter. En av de mest fremtredende er at metodikken kan være ressurskrevende og kompleks, og at man løper en risiko for inkrementell omfangsvekst ved at ny relevant informasjon stadig fremkommer underveis i studien (Jacobsen, 2015, s.131). Dette fordrer en kontinuerlig vurdering av dataenes relevans sett opp mot studiens problemstilling, samt at antall undersøkelsesenheter potensielt må begrenses. Disse forholdene medfører at studiens undersøkelsesutvalg er relativt lavt, men likevel vurdert som representativt og egnet for å besvare oppgavens problemstilling. Et begrenset utvalg medfører imidlertid svakheter ved at muligheten for generalisering og overførbarhet til andre områder reduseres (Jacobsen, 2015, s.131). Anvendelse av kvalitativ metode medfører også nærhet til forskningsobjektene. Dette kan både vanskeliggjøre kritisk refleksjon, samt åpne for uønskede undersøkelseeffekter som påvirker studiens funn og resultater (Jacobsen, 2015, s.132). For å redusere utfordringene knyttet til et lavt antall undersøkelsesenheter, samt eventuelle undersøkelseeffekter, anvendes dokumentstudier som kildegrunnlag i tillegg til intervjuer. Dokumentstudiene har tjent både som nyttig supplement til intervjuene, samt som det primære kildegrunnlaget for å beskrive innføringen av Forsvarets styringskonsept med tilhørende organisasjonsendringer.

For å besvare oppgavens problemstilling anvender studien hovedoverhaling fregatt som en casestudie. Yin fremhever at casestudier er hensiktsmessige ved en spørrende og utforskende problemstilling hvor man ønsker å gå i dybden på et fenomen (Yin, 2014, s.4). Metoden muliggjør også økt forståelse av samspillet mellom aktører og kontekst, og er velegnet for utvikling av nye hypoteser og teorier (Jacobsen, 2015, s.99). I likhet med øvrige metoder har også casestudier sine begrensninger og svakheter. I særlig grad medfører studier med bruk av enkeltcaser at det er krevende å generalisere funnene, og graden av overførbarhet er ofte begrenset (Ibid s.100). Til tross for identifiserte svakheter med bruk av casestudie vurderes metoden som velegnet for å denne studien. Dette med bakgrunn i at studiens problemstilling er spisset mot vurdering av den spesifikke aktiviteten hovedoverhaling fregatt og hensiktsmessig for dette formålet.

2.2 Valg av undersøkelsesenheter

For å identifisere relevante intervjuobjekter for studien har en kombinasjon av forfatterens egen organisasjonskjennskap, samt henvisninger fra respektive avdelinger, blitt anvendt. Valg av intervjuobjekter har vært formålsstyrt og primært basert på utvalgsriteriene informasjonsdybde, bredde og variasjon (Jacobsen, 2015, s.181). For å sikre nødvendig informasjonsdybde ble det vektlagt at intervjuobjektene enten er, eller har vært, direkte involvert i gjennomføringen av hovedoverhaling fregatt på et utøvende nivå. Med utøvende nivå menes her at man har en rolle og et ansvar tett på, enten som deltagende eller utførende, til gjennomføringen av hovedoverhaling fregatt. Vektlegging av dette utvalgsriteriet sikrer at intervjuene bidrar til mye og god informasjon for besvarelse av oppgavens problemstilling (Jacobsen, 2015, s.181).

Utvalgsriteriet bredde kommer naturlig av oppgavens problemstilling med avgrensninger. Da studien rettes mot samhandlingen mellom tre organisasjoner, vil en undersøkelse som utelater en eller flere av disse organisasjonene ha betydelige svakheter. Følgelig er organisasjonene Marinen, FVBE og FMA Markap alle inkludert i utvalget. Kriteriet variasjon er krevende ved få undersøkelsesenheter, men er søkt oppnådd gjennom inkludering av personell med ulik faglig bakgrunn. Blant intervjuobjektene er det dermed personell med både teknisk, prosjektfaglig og økonomisk bakgrunn.

Studien skiller videre mellom begrepene *respondent* og *informant* (Jacobsen, 2015, s.178-179). En respondent er en som har vært direkte involvert i en hendelse eller aktivitet, her hovedoverhaling fregatt. I tillegg til tre respondenter som møter denne kravbeskrivelsen, inkluderes også en informant fra Sjøforsvarsstaben i utvalget. Denne informanten har ikke direkte vært involvert i hovedoverhalingen, men innehar dybdekunnskap om oppgavens tematikk. Inkludering av denne informanten var særlig viktig for å belyse forskningsspørsmålet knyttet til kostnadseffektivitet ved hovedoverhalingen.

Oversikt over intervjuobjekter

Intervjuobjekter	Organisasjon
R1	Forsvarets Logistikkorganisasjon – verksted Bergen (FVBE)
R2	Marinestaben – N4 (MAR N4)
R3	Forsvarsmateriell Maritime kapasiteter (FMA Markap)
I4	Sjøforsvarsstaben (SST)

Utvalget av intervjuobjekter er relativt lavt, noe som potensielt medfører en svakhet for studien. Et økt utvalg kunne her tilført mer informasjonsbredde og potensielt bedret studiens validitet. Underveis i studien ble en økning i utvalget vurdert, men fravalgt grunnet informasjon som fremkom i intervjuene. Respondentene ble her eksplisitt spurt om deres syn var representativt i egen organisasjon, samt om intervju av andre personer i organisasjonen ville frembringe divergerende perspektiver. Alle respondentene vurderte sin egen representativitet for organisasjonen som høy, og det anses dermed som lite trolig at flere intervjuer ville tilført vesentlig ny informasjon. For at ikke vurderingen om utvalgsstørrelse skulle baseres på denne egenvurderingen alene, ble det gjennomført en analyse av respondentenes svar i intervjuene. Grunnet svært samsvarende virkelighetsbeskrivelser på tvers av respondentene, ble utvalget vurdert som tilstrekkelig representativt til tross for det lave antallet intervjuobjekter.

2.3 Metode for datainnsamling og analyse

Problemstillingen søkes besvart i dybden ved hjelp av semistrukturerte individuelle intervjuer. Dette innebærer at intervjuene er åpne, men struktureres av en intervjuguide som overordnet rettesnor. Med dette gis intervjuobjektene en større mulighet til å uttrykke egne erfaringer og oppfatninger, noe som vil være vanskeligere å oppnå i et mer strukturert intervju (Jacobsen, 2015, s.150). For å gi rom for refleksjoner i forkant ble intervjuguiden tilsendt intervjuobjektene noen dager før gjennomføringen. For å gjennomføre intervjuene på en hensiktsmessig og effektiv måte ble intervjumetodikken beskrevet i boken «den profesjonelle samtalen» fulgt (Rachlew et al., 2020). Her vektlegges viktigheten av at praktiske rammer er tydelig avklart, at intervjuer bedriver aktiv lytting samt at spørsmålene er sonderende og nøytrale.

Intervjuene ble gjennomført både fysisk og digitalt, dette etter hva intervjuobjektene ønsket. Intervjuene ble tatt opp på lydfil, og utvalgte deler ble dernest transkribert og et ekstrakt tilsendt respondentene for kontroll. Analyse av dataene ble gjennomført etter hvert intervju, dette for å åpne for at respondentenes svar kunne danne grunnlaget for nye spørsmål (Grimen, 2004, s.245). Følgelig ble mindre justeringer av intervjuguiden gjennomført etter hvert intervju. For analyse av dataene ble utvalgte sitater og utsagn samlet i en egen oversikt systematisert i en excel-matrise. Her ble respondentenes svar sammensatt mot forskningsspørsmålene, samt relevante teoretiske modeller. Denne tilnærmingen bidro til bedret kvalitet i dataanalysen, og åpnet for en systematisk drøfting av forskningsspørsmålene.

Dokumentundersøkelser er en viktig del av denne studien. Her er primært åpne kilder i form av forskningsartikler, relevante fagbøker, offentlige dokumenter og ulike rapporter benyttet. Studiens informasjonstilgang styrkes også gjennom forfatterens tilgang til Forsvarets intranett samt dokumentarkiv. Fra disse kildene anvendes beskrivelser, rapporter og skriv med sikkerhetsgradering «UGRADERT».

Gjennom eget arbeid har forfatteren også tilgang til dokumenter av sikkerhetsgradert og skjermet karakter med sterk relevans for oppgavens problemstilling. En utfordring for studien er at betydelige deler av relevant kildeomfang knyttet til gjennomføring av hovedoverhaling fregatt er gradert «Unntatt offentlighet» eller «BEGRENSET». Inkludering av informasjon fra disse dokumentene ville imidlertid medført at oppgaven i sin helhet måtte sikkerhetsgraderes og unntas offentligheten. Sikkerhetsgradering av oppgaven ble fravalgt til tross for at inkludering av informasjon fra skjermede kilder kunne styrket studiens validitet. Grunnet manglende forskning rundt oppgavens problemstilling og tematikk, var det et mål i seg selv å holde studien på et ugradert graderingsnivå slik at den kan gjøres allment tilgjengelig.

For å sikre nødvendig kildemateriale så forfatteren seg nødt til å gjøre ett unntak fra hovedregelen om at studien kun skulle baseres på ugraderte kilder. Følgelig ble det sendt henvendelse om avgradering av utvalgte deler fra rapporten «evaluering etter hovedoverhaling KNM Roald Amundsen» (Marinestaben, 2021). Denne rapporten er i sin helhet gradert BEGRENSET. Avgradering av utvalgte deler ble innvilget av Marinestaben som utsteder av rapporten, og rapportutdragene kunne følgelig inngå i kildematerialet.

2.4 Forskningskvalitet

Denne studien baseres på datainnsamlingsmetodene dokumentstudier og dybdeintervjuer, med kvalitetsmessige styrker og svakheter og tilknyttet begge metodene. Ved vurdering av kvaliteten til et forskningsarbeid er det to grunnleggende krav som bør tilfredsstilles, herunder forskningens *validitet* og *reliabilitet* (Jacobsen, 2015, s. 16).

Validitet

Validitet angir hvorvidt undersøkelsens målinger er gyldige og relevante, eller om studien har undersøkt *de riktige tingene*. Validiteten baseres videre på en vurdering av studiens interne og eksterne gyldighet og relevans. Den interne gyldigheten er knyttet til hvorvidt funn og konklusjoner

faktisk gjenspeiler en virkelighet, samt forskningens relevans sett opp mot studiens problemstilling. Den eksterne gyldigheten omhandler i stort studiens overførbarhet, eller hvorvidt denne studiens funn kan overføres fra én sammenheng til en annen (Jacobsen, 2015, s.17).

Denne studiens interne gyldighet påvirkes i stor grad av hvorvidt casestudiet hovedoverhaling fregatt er egnet for å belyse oppgavens problemstilling. Med bakgrunn i både dokumentundersøkelser, samt svar fra studiens respondenter, bekreftes det at etterlevelse av Forsvarets styringsprinsipper er en fremtredende utfordring ved gjennomføring av hovedoverhaling fregatt. Følgelig vurderer forfatteren at caset hovedoverhaling fregatt er velegnet for å belyse problemstillingen, noe som bidrar til å styrke studiens interne gyldighet.

Jacobsen fremhever at gyldigheten styrkes gjennom informasjon fra flere uavhengige kilder, samt at intervjuobjektene innehar tilstrekkelig nærhet og kunnskap til fenomenet som studeres (Jacobsen, 2015, s.230-231). Studien ivaretar disse forholdene gjennom inkludering av intervjuobjekter fra både Sjøforsvaret, FLO og FMA, hvor alle innehar nødvendig nærhet og kunnskap til aktiviteten hovedoverhaling fregatt.

En mulig utfordring sett opp mot studiens interne gyldighet foreligger i intervjuenes kontekst (Jacobsen, 2015, s.231). Pågående moderniserings- og effektiviseringsprogrammer i forsvarssektoren (Forsvaret, u.å.) kan her tenkes å medføre endringer i både ansvar og arbeidsoppgaver for flere av respondentene. Med bakgrunn i dette kan respondentene tenkes å ha et behov for å forsvare egen posisjon og myndighet, noe som videre kan ha påvirket deres svar i undersøkelsen. Dette er et forhold som er svært krevende å kontrollere, men avbøtes i studien med bruk av uavhengige kilder med ulike interesser og motiver.

Studios eksterne gyldighet, eller overføringsverdi, påvirkes av valgt forskningsdesign med bruk av casestudie og få undersøkelsesenheter. Overføringsverdien påvirkes også av at denne studien er spesifikt innrettet mot organisering og gjennomføring av aktiviteten hovedoverhaling fregatt. Det kan tenkes at flere av studiens funn er gjenkjennbare eksempelvis ved gjennomføring av vedlikehold av Hærens materiell, hvor det også vil være en samhandling mellom aktørene Hæren, FLO og FMA. Her vil den overordnede rolle- og ansvarsfordelingen mellom aktørene trolig ha flere likhetstrekk med hovedoverhaling fregatt. Imidlertid er det også flere ulikheter mellom aktivitetene, og både vedlikeholdsprosess og grenseflater mellom aktørene vil her trolig avvike fra hvordan

hovedoverhaling fregatt gjennomføres. Dette medfører at en direkte sammenligning, og overføring av denne studiens funn til andre aktiviteter, trolig vil kreve ytterligere undersøkelser.

Studiens mulige overføringsverdi til fremtidige hovedoverhaling for fregatt vurderes imidlertid som betydelig. Ettersom dette er gjentakende aktivitet vil denne studiens funn kunne anvendes ved fremtidige gjennomføringer, samt potensielt også for vedlikehold av andre fartøystyper i Sjøforsvaret. Det foreligger også en mulig bredere overføringsverdi av denne studiens funn til pågående moderniserings- og effektiviseringsprogrammer i Forsvaret, hvor nettopp avklaring av roller, ansvar og myndighet innenfor vedlikeholdsområdet står sentralt (Forsvaret, u.å.).

Reliabilitet

Reliabilitet omhandler studiens nøyaktighet og pålitelighet, eller hvorvidt studien faktisk er troverdig. Her kan kvaliteten på både undersøkelsesopplegget, datainnsamlingen og analysen påvirke forskningsresultatene (Jacobsen, 2015, s.241). Yin fremhever at reliabilitet oppnås ved å gjennomføre forskning som om noen kikker over skulderen din, og på den måten sørge for at andre kan gjennomføre samme forskning og ende opp med tilsvarende resultater (Yin, 2014, s.49). Jacobsen understreker viktigheten av at forskning skal være en nøytral aktivitet, og at forskningsopplegget ikke bevisst skal forsøke å få frem et spesielt resultat (Jacobsen, 2015, s.55). Ved forskning på egen organisasjon og arbeidsplass kan dette idealet potensielt bli utfordret. Forskning på et område hvor man innehar forkunnskaper og erfaring gir flere fordeler, men innbefatter også en del ulemper som forskeren må være oppmerksom på (Jacobsen, 2015, s.56). Forsvarets organisasjonsmodell kan være krevende for utenforstående å forstå, og ansvarsfordelingen knyttet til aktiviteten hovedoverhaling fregatt preges også av høy kompleksitet. Forfatterens organisatoriske og kontekstuelle kjennskap vurderes dermed i utgangspunktet som en styrke for studien. Kjennskap til relevante intervjuobjekter, uformelle strukturer samt organisasjonens historie bidrar her sterkt til studiens informasjonstilgang.

Av ulemper knyttet til forskning på egen organisasjon fremhever Jacobsen at nærhet kan medføre at man er forutinntatt, og ikke innehar en nødvendig kritisk avstand til det man skal studere. Grunnet egen bakgrunn kan også forskeren oppfattes som partisk av intervjuobjektene, noe som potensielt kan prege undersøkelsen (Jacobsen, 2015, s.56). Også intervjuobjektene må ses på som representanter for deres organisasjon, og svar som gis kan være farget av organisasjonens mål og føringer. Alle disse forholdene kan potensielt medføre forvrengte resultater og konklusjoner. I denne studien har forfatteren søkt å utnytte fordelene tilknyttet forskning på egen arbeidsplass til det fulle, og benyttet eget kontaktnett og interne tilganger for avdekking av informasjon som det kan

være krevende for utenforstående å få tilgang til. Grunnet egen bakgrunn er det imidlertid krevende for forfatteren å påberope seg full objektivitet, ettersom eget syn kan være farget av tidligere erfaringer. Dette er noe forfatteren har vært oppmerksom på, og søkt å balansere i studien. Samtidig har forfatteren vært svært bevisst på at det er teori og innsamlet empiri som må utgjøre forklaringsmekanismene for studiens funn, og ikke egne meninger og oppfatninger.

Studiens reliabilitet kan også påvirkes av forfatterens tilgang til graderte dokumenter og rapporter tilknyttet oppgavens problemstilling. Grunnet graderingsnivå kan ikke detaljer fra disse dokumentene anvendes som del av studiens kildegrunnlag, men det kan ikke utelukkes at tilgang til denne informasjonen kan prege forfatterens syn og potensielt konklusjoner. Forfatteren har vært eksplisitt oppmerksom på utfordringene dette innebærer, og vektlagt at alle påstander som fremlegges skal ha tilstrekkelig grunnlag i ugraderte kilder.

Etiske vurderinger

Undersøkelsen er godkjent av ledelsen i hhv. Sjøforsvaret, FMA Markap og FLO FVP FVBE. Prosjektet er meldt inn og godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD), og tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål er innhentet fra Forsvarets forskningsnemnd (se vedlegg C og D).

Alle respondenter som har deltatt i undersøkelsen har gitt sitt informerte samtykke (Jacobsen, 2015, s.47). Gjennom informasjonsskriv ble intervjuobjektene presentert for hensikt og målsetninger med studien, samt deres rettigheter. For å øke graden av anonymitet og konfidensialitet unngås navngiving av intervjuobjektene. Ettersom intervjuobjektene avdelingstilhørighet tilkjenngjøres i oppgaven vil det imidlertid være mulig for aktører med organisasjonskjennskap å identifisere respondentene. I samtykkeskjemaet ble intervjuobjektene gjort eksplisitt oppmerksomme på dette forholdet. Intervjuobjektene fikk også tilsendt alle sitater som anvendes i oppgaven slik at sitatene kunne verifiseres, samt vurderes med hensyn til sikkerhetsgradering.

3. Kontekstuell beskrivelse

3.1 Innføring av Forsvarets styringskonsept

Forsvarets styringskonsept ble introdusert i 1993 gjennom St.meld.nr. 16 (1992-93)

«Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98»

(Forsvarsdepartementet, 1993). I Stortingsmeldingen ble det videre fastslått hvilke prinsipper som

skulle ligge til grunn for den varslede omstillingen av Forsvaret, jf. Innst. S. nr. 150 (1992–93) (Forsvarskomiteen, 1993).

Innføringen av Forsvarets styringskonsept med påfølgende omstilling og organisasjonsendringer, kan sies å falle inn under en bredere omveltning av hvordan offentlig sektor burde styres og innrettes. Denne omveltningen gjorde seg gjeldende både nasjonalt og internasjonalt, og omfattet store deler av statsforvaltningen. «New Public Management» (NPM), eller det fornorskede «Ny offentlig styring» (NOS) benyttes ofte som samlebegrep for denne utviklingen (Busch et al., 2011, s.14). For den norske statsforvaltningen utgjorde Hermansen-utvalget (*NOU: 1989:5 En bedre organisert stat*) et viktig grunnlag for det nye tankesettet med flere påfølgende reformer (Forbruker og administrasjonsdepartementet, 1989). Grunnet dens gjennomslagskraft og innflytelse har også denne utredningen blitt kåret av Morgenbladet til norgeshistoriens viktigste NOU (Norges offentlige utredninger) (Morgenbladet, 2014).

Ved innføring av Forsvarets styringskonsept ble det vektlagt at den som tok ansvar, skulle få en større frihet i gjennomføringen av egen virksomhet. Desentralisert ansvar for ivaretagelsen av virksomhetens oppdrag, delegering av oppdrag så langt ned i organisasjonen som det var hensiktsmessig, samt ønsket om å unngå detaljstyring stod sentralt. Underliggende for styringskonseptet var fire styringsprinsipper som skulle gjelde uavhengig av rammebetingelsene. De innførte styringsprinsippene tar alle utgangspunkt i ansvarsbegrepet (Forsvarsdepartementet, 1993, s.139).

- (1) Klargjøring av ansvar og myndighet.
- (2) Delegering av ansvar og myndighet så langt det er hensiktsmessig.
- (3) Ansvar og myndighet følges ad.
- (4) Ansvar gjøres gjeldende.

Styringsprinsippene innebærer enhetlige styringslinjer, samt definering av myndighet i samsvar med ansvar. Gjennom tydelige styringslinjer og ansvarliggjøring av sjefer skulle driften effektiviseres og økonomiske effekter hentes ut. I henhold til Bogen og Håkenstad anså Forsvarsdepartementet det som avgjørende for omstillingen at det nye styringskonseptet i tråd med «den nye statens» prinsipper ble innført (Bogen & Håkenstad, 2015, s.61). Videre presiseres det i Stortingsmelding 16 at «Forsvarsdepartementet skal sørge for at underlagte etater har en hensiktsmessig styrings- og

organisasjonsform slik at prinsippene i Forsvarets styringskonsept etterleves» (Forsvarsdepartementet, 1993, s.23). Stortingsmeldingen fastslår her sammenhengen mellom *styringsprinsippene* og valgt *styring- og organisasjonsform*. Den kommende omstillingen skulle følgelig gjennomføres med premisset om at revidert organisasjonsform ivaretok de innførte styringsprinsippene.

3.2 Organisasjonsutvikling etter styringskonseptets prinsipper

Den omfattende omstillingen av Forsvaret på tidlig 1990-tall kan sies å bli fremtvunget med både et *sikkerhetspolitisk* og et *økonomisk* rasjonale. Rent sikkerhetspolitisk medførte Sovjetunionens fall, og den kalde krigens slutt, et vesentlig endret trusselbilde. Bogen og Håkenstad fremhever likevel at omstillingen i hovedsak må ses i lys av Forsvarets ressursituasjon og strukturelle ubalanse (Bogen & Håkenstad, 2015, s.16). Dette synet understøttes også av tidligere Forsvarssjef Sverre Diesen.

Enkelt sagt kom den kalde krigens slutt akkurat tidsnok til å tjene som sikkerhetspolitisk begrunnelse i ettertid for en reduksjon av forsvarsstrukturen som var blitt økonomisk uunngåelig på grunn av kostnadsutviklingen på militært materiell (Diesen, 2022).

En omstilling av Forsvarsektoren var dermed tvingende nødvendig for å sikre fremtidig økonomisk bærekraft. Kostnadseffektivisering og rasjonalisering av det som betegnes som Forsvarets støttestruktur ble her identifisert som nøkkelen til en vellykket omstilling (Bogen & Håkenstad, 2015, s. 119). I tråd med styringskonseptet skiller det her mellom Forsvarets primær- og støttevirksomhet. Her forstås primærvirksomheten som «den delen av Forsvaret som utøver styrkeproduksjon og operativ virksomhet mens støttevirksomheten i Forsvaret, som materiellforvaltningen er en del av, skal bidra til at primærvirksomheten når sine mål» (Forsvarsdepartementet, 1999, s.22). Gjennom en mer kosteffektiv støttevirksomhet skulle dermed økonomiske midler til operativ virksomhet frigjøres.

Til tross for innføringen av Styringskonseptet, samt betydelige endringer i Forsvarets organisasjon og oppgaver, betegner likevel Bogen & Håkenstad 1990-tallet som «et tapt tiår» (Bogen & Håkenstad, 2015, s.79). Omstillingstiltakene som ble iverksatt var konservative, og bar preg av credoet «forandre for å bevare». Tiltakene var videre utilstrekkelige, samt preget av manglende gjennomføringskraft på viktige områder. Bogen og Håkenstad konkluderer med at «Forsvarets problemer i 1998 var de samme som i 1990. De var bare vesentlig mer akutte» (Ibid, s.79).

Disse konklusjonene underbygges av Riksrevisjonens undersøkelse av omstillingen i Forsvaret hvor også innføringen av styringskonseptet omtales spesifikt (Riksrevisjonen, 2001).

Det synes klart at ledelsesprinsippene ikke er tatt fullt ut i bruk i Forsvaret. Det blir vist til at ansvar og myndighet ikke er tilstrekkelig klarlagt, at delegering "så langt det er hensiktsmessig" er et uklart begrep, at oppdrag og ressurser ikke alltid følges ad, og at prinsippet om å gjøre ansvar gjeldende i liten grad er tatt i bruk. Horisontal samhandel som er en del av styringskonseptet, er heller ikke innført i sin helhet. Disse funnene kan tyde på at Forsvaret ikke har satt inn nok innsats mht. å få innført styringskonseptet (Riksrevisjonen, 2001, s.35).

Erkjennelsen av at omstillingen på 1990-tallet ikke hadde gitt ønskede resultater la grunnlaget for en mer omfattende og intensiv omveltning av Forsvaret på tidlig 2000-tall. Av særlig relevans for denne studiens tematikk var at prinsippene i styringskonseptet i enda større grad ble vektlagt og operasjonalisert.

Stortingsproposisjon nr.45 (2000-2001) «Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005» (Forsvarsdepartementet, 2001) står igjen som kanskje det viktigste grunnlagsdokumentet for den videre omstillingen av Forsvaret. I proposisjonen beskrives to grunnleggende ubalanser; «Forsvarets størrelse står ikke i forhold til de ressurser det blir tilført, og Forsvarets innretning er ikke egnet til å løse fremtidens oppgaver». For å rette opp denne «doble ubalansen» stod reform av Forsvarets drifts- og forvaltningsformer sentralt. Her var opprettelsen av organisasjonene Forsvarsbygg (FB), samt Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), et gjennombrudd for den nye måten Forsvaret skulle drive sin virksomhet på (Bogen & Håkenstad, 2015, s.154).

Forsvarsbygg ble opprettet i 2002 for å sikre et helhetlig ansvar for forvaltning av eiendom, bygg og anlegg (EBA) i Forsvaret (Forsvarsbygg, 2022). FB skulle virke «i tråd med prinsippene for «Den nye staten», med horisontal samhandel og et leverandørforhold til primærvirksomheten» (Bogen & Håkenstad, 2015, s. 120). FLO ble opprettet i 2001 (Forsvarsdepartementet, 2000), og la de samme prinsippene som FB til grunn for drift av virksomheten. Ved opprettelse av FLO ble også store deler av ansvar og ressurser tilknyttet logistikkområdet overført til den nye organisasjonen. En vesentlig ulikhet i organisasjonsinnretningen var at mens FLO fortsatt var en del av Forsvarets organisasjon, og underlagt Forsvarssjefens kommandomyndighet, var FB direkte underlagt Forsvarsdepartementet som en egen etat.

Som faglig grunnlag for opprettelsen av FLO kan *NOU 1999:8. Materiellforvaltningen i Forsvaret. Framtidig virksomhet, styring og organisering* fremheves (Forsvarsdepartementet, 1999). Dette prosjektet ble oppnevnt av FD med oppdrag om å «utrede prinsipielle hovedalternativer for hvordan virksomheten som i dag ivaretas av forsyningskommandoene, Forsvarets tele- og datatjeneste og materiellforvaltningen i Forsvarets overkommando/Sanitetsstaben, i framtiden bør styres og organiseres» (Ibid s.10). Under materiellforvaltning inngår her også gjennomføring av vedlikehold. Utredningen bemerker at Forsvarets styringskonsept fortsatt ikke var operasjonalisert, samt at en forutsetning for innføring av konseptet var at det klart defineres en «eier» for materiellforvaltningen (Ibid s.33-37). Denne uttalelsen kan illustrere vektleggingen av styringsprinsippene om at «ansvar og myndighet skal klargjøres» samt «ansvar og myndighet skal følges ad».

Utredningen anbefaler videre opprettelsen av en felles forsyningsorganisasjon for Forsvaret, og konkluderer med at den nye organisasjonen bør være direkte underlagt Forsvarsministeren. Dette vil videre «gi de beste muligheter for gjennomføring av styringskonseptet og realisering av de føringer som ligger i St. meld nr. 55 (1992-93), St. meld nr. 22 (1997-98) og FS 96» (Ibid s. 60). Med bakgrunn i store betenkeligheter fra Forsvarssjefen rundt en organisasjonsform hvor FLO ikke lå under hans kommandomyndighet, ble det imidlertid besluttet at FLO skulle direkte underlegges Forsvarssjefen (Forsvarsdepartementet, 2000, s.6).

Ved opprettelsen av FLO ble fagansvaret for en lang rekke funksjoner, samt mye personell, overført fra forsvarsgrenene til FLO. Bogen og Håkenstad fremhever at dette medførte at forsvarsgrenene mistet en betydelig del av ansvaret og myndigheten de tidligere hadde hatt, noe som videre ble kilde til betydelig misnøye i organisasjonen (Bogen & Håkenstad, 2015, s.157-158).

De tidligere tankene om departemental eierform vedvarte imidlertid, og i 2016 så man en ytterligere oppsplitting av Forsvarets støttevirksomhet da kapasitetsdivisjonene, investeringsstaben og deler av staben i FLO ble overført til den nye etaten FMA (*Forsvarsmateriells historie*, u.å.). Den nye etaten ble, i likhet med FB, direkte underlagt Forsvarsdepartementet (FD) og fikk ansvaret for materiellinvestering og materiellforvaltning i forsvarssektoren. Opprettelsen av FMA var gjenstand for mye debatt, og uttrykk som «vingeklipping av Forsvarssjefen» ble anvendt (Aftenposten, 2015). Et innblikk i Forsvarsdepartementets rasjonale bak opprettelsen av FMA foreligger i en nylig innstilling og høring fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite (*Innst. 259 S (2022-2023)*, 2023). I høringen kommer tidligere forsvarsminister Ine Søreide Eriksen, som var ansvarlig statsråd ved opprettelsen av FMA, med følgende uttalelse (Ibid. s.14).

FLO løste egentlig aldri de problemene FLO var ment å løse, til tross for gjentatte både omorganiseringer og endringer (...). Noe av hovedutfordringen var at ansvars- og styringslinjene var for lange. (...). Det var en veldig stor utfordring som man så for seg å løse gjennom opprettelsen av FMA. Det betyr ikke at vi nødvendigvis hadde alt klart da FMA ble opprettet, i den forstand at alle grensesnitt var gått opp. men det lå også i forutsetningene at det skulle gjøres (*Innst. 259 S (2022-2023), 2023*).

Rasjonalet bak opprettelsen av FMA var dermed de erfarte styringsutfordringene etter opprettelsen av FLO. Det valgte virkemiddelet fra Forsvarsdepartementet for å bedre styringen, var en ytterligere oppsplitting av virksomheten i enda mer spesialiserte organisasjonsenheter. For aktiviteten hovedoverhaling fregatt medførte gjennomførte organisasjonsendringer en økt grad av spesialisering, hvor de enkelte aktørene i større grad var innrettet mot sine kjerneoppgaver. Sjøforsvaret som bestiller og operativ bruker, FMA som kravstiller for vedlikehold og FLO som utførende aktør. Med mer spesialiserte organisasjoner skulle også økonomiske effekter hentes ut gjennom mer kosteffektiv drift. Imidlertid innebar den nye organisasjonsformen også økt kompleksitet og behov for samhandling mellom flere aktører med ulike ansvarsområder. Behovet for etablerte og velfungerende grenseskille mellom organisasjonene, med en tydelig avklaring av roller, ansvar og myndighet, ble ytterligere aksentuert.

3.3 Aktiviteten hovedoverhaling fregatt

Hovedoverhaling fregatt (HO FF) er en gjentakende vedlikeholdsaktivitet forbundet med betydelig kompleksitet både med hensyn til omfang og aktørspespekter. Hovedoverhalingen gjennomføres med planlagt intervall hvert femte år, og er den mest omfattende aktiviteten i vedlikeholdssyklusen beskrevet i fregattenes vedlikeholdsplan.

For hva som innbefattes av begrepet vedlikehold vil studien anvende definisjonen angitt i Norsk Standard 13306. Her defineres vedlikehold som en «kombinasjon av alle tekniske, administrative og ledelsesrelaterte tiltak gjennom en enhets livssyklus som har til hensikt å opprettholde den i eller gjenopprette den til en tilstand der den kan oppfylle den krevde funksjonen» (Norsk Standard, 2018).

I likhet med majoriteten av fartøy i Sjøforsvaret er fregattene klassifisert (klasset) i henhold til regler satt av Det Norske Veritas (DNV). Klassifikasjonsselskapet fungerer både som en kravstiller for at påkrevd vedlikehold i henhold til klassens standarder følges, samt verifiserer at materiellet holder kravstilt standard. For å opprettholde gyldig klassesertifikat må fregattene fremstilles for periodiske besiktigelse årlig, samt fornyelsesbesiktigelse (renewal) hvert femte år (DNV, 2022). Følgelig er de

mest omfattende og tidkrevende vedlikeholdsrutinene for fregattene lagt til fem-års intervaller. Under hovedoverhalingen gjennomføres kontroll og tilsyn av et omfattende antall systemer om bord, og ved avdekking av avvik gjennomføres nødvendige utbedringer og reparasjoner. Som følge av at fregattene ved hovedoverhalingen planlegges med et lengre vedlikeholdsopphold, vil også gjennomføring av større prosjektoppgraderinger ofte legges til denne perioden.

Det økonomiske omfanget til HO FF varierer, og nøyaktige budsjett- og regnskapstall er informasjon som er unntatt offentlighet. En svært grov indikasjon på økonomisk omfang er imidlertid åpent tilgjengelig gjennom kunngjøring av konkurranse for ny rammeavtale for vedlikehold av fregattene publisert juli 2022 (Doffin.no, 2022). Det skisserte omfanget i utlysningen omfatter «gjennomføring av hovedoverhaling på fregattene, og de til enhver tid godkjente prosjekter for oppgradering og vedlikehold av fartøysklassen». I utlysningen angis også forventet totalomfang på anskaffelsen til mellom 4 mrd. og 13 mrd. kroner eks. mva. over en periode på 17 år. I en artikkel fra 2014 beskriver også Bergens Tidende kostnadssprekken ved gjennomføring av hovedoverhaling på KNM Roald Amundsen, og angir at kostnaden til sammen skal ha blitt ca. 145 millioner kroner, rundt 50 millioner kroner mer enn antatt (Bergens Tidende, 2014). Disse kostnadsanslagene er naturlig nok heftet med stor usikkerhet, men gir likevel en indikasjon på at det økonomiske omfanget tilknyttet hovedoverhaling fregatt er betydelig.

HO FF er en samlebetegnelse og kan overordnet deles inn i fire delaktiviteter. Hovedrutine (HRUT), driftsmodifikasjoner (DMOD), prosjektmodifikasjoner (PMOD) og setting to work (STW) (Marinestaben, 2021). Aktørene Marinen, FVBE og FMA Markap har varierende grad av ansvar og myndighet tilknyttet de ulike delaktivitetene. En overordnet ansvarsfordeling tilsier at FMA Markap er teknisk ansvarlig og kravstiller for fregattenes vedlikehold på vegne av Forsvarsdepartementet som materielleier. Marinen er driftsansvarlig og bruker av fartøyene med ansvar for operative leveranser, samt innehar budsjettmidlene for gjennomføring av vedlikehold. FVBE er ansvarlig for utførelse av vedlikeholdsomfanget.

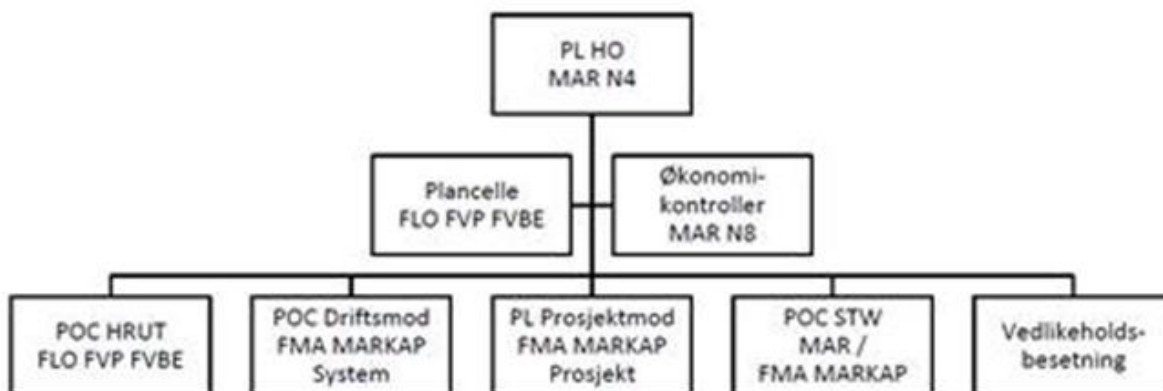
Delaktivitet hovedrutine (HRUT) omfatter gjennomføring av vedlikeholdsrutiner i henhold til fastsatt vedlikeholdsplan på fregattene og er historisk den mest omfattende delen av hovedoverhalingen. Vedlikeholdsrutinene utføres av FVBE, eller sivile kontraktspartnere, basert på krav i vedlikeholdsplan fastsatt av FMA Markap. Delaktivitet HRUT finansieres av Marinen som faktureres enten gjennom horisontal samhandel med FVBE, eller direkte fra eksterne sivile aktører. Delaktivitetene driftsmodifikasjoner (DMOD) og prosjektmodifikasjoner (PMOD) er prinsipielt svært like. Dette er

prosjekter av varierende størrelse som gjennomføres for å enten opprettholde, eller forbedre, fartøyets yteevne. Dette kan være mindre prosjekter knyttet til enkelte delsystemer om bord, eller større prosjektoppgraderinger eksempelvis tilknyttet levetidsforlengelse av fregattene. Forskjellen mellom DMOD og PMOD omhandler i hovedsak hvilken finansieringskilde som anvendes. DMOD finansieres gjennom egne avsetninger på Marinens vedlikeholdsbudsjett, mens PMOD finansieres av prosjektmidler tildelt FMA Markap.

Delaktivitet «setting to work» (STW) omhandler klargjøring og ferdigstillelse før fartøyet returnerer til operativ drift. Her gjennomføres ulike kontroller, verifikasjoner og systemtester før nødvendige sertifikater utstedes. FMA Markap har her ansvaret for utstedelse av militært fartssertifikat (MFS). Dette basert på kontroller gjennomført av sivilt klassifikasjonsselskap DNV, samt øvrige militære krav. Selve organiseringen av hovedoverhaling fregatt har blitt gjennomført på ulikt vis siden gjennomføring av første hovedoverhaling på KNM Fridtjof Nansen (FNAN) i 2012-2013.

Den videre gjennomgangen vil primært ta utgangspunkt i hovedoverhaling KNM Roald Amundsen ferdigstilt i 2021. Dette var den andre hovedoverhalingen til fartøyet med et økt vedlikeholdsomfang sammenlignet med første gjennomføring. Basert på erfaringer etter denne hovedoverhalingen, har det blitt gjennomført flere endringer knyttet til roller, ansvar og myndighet ved påfølgende hovedoverhalingen.

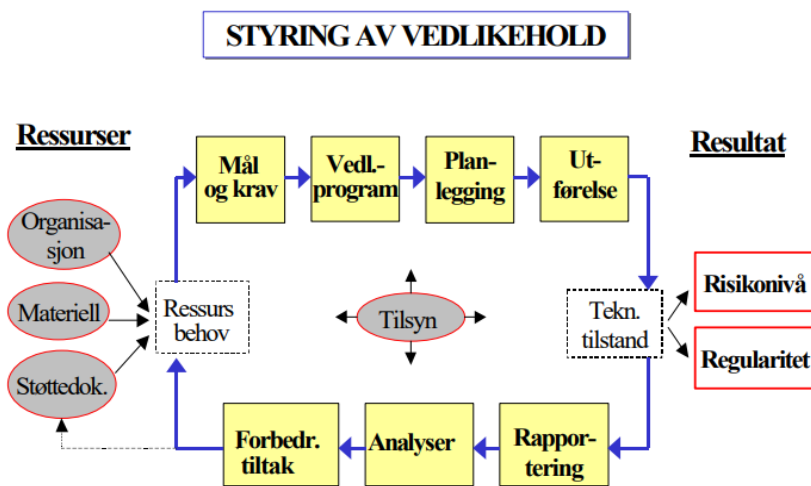
For hovedoverhalingen av KNM Roald Amundsen ble det etablert en egen prosjektorganisasjon ledet av Marinen (figur 2).



Figur 2 - Organisering av hovedoverhaling KNM Roald Amundsen (Marinestaben, 2021).

En hierarkisk organisasjonsskisse som vist i figur 2 kan gi inntrykk av en prosjektorganisasjon ledet av en prosjektleder i Marinen med nødvendig myndighet til å prioritere og koordinere på tvers av delaktivitetene. Som følge av ulik organisasjonstilknytning ligger imidlertid ikke de ansvarlige for de ulike delaktivitetene under Marinens kommandomyndighet, noe som begrenser prosjektleders mulighet til å styre og prioritere ressursene.

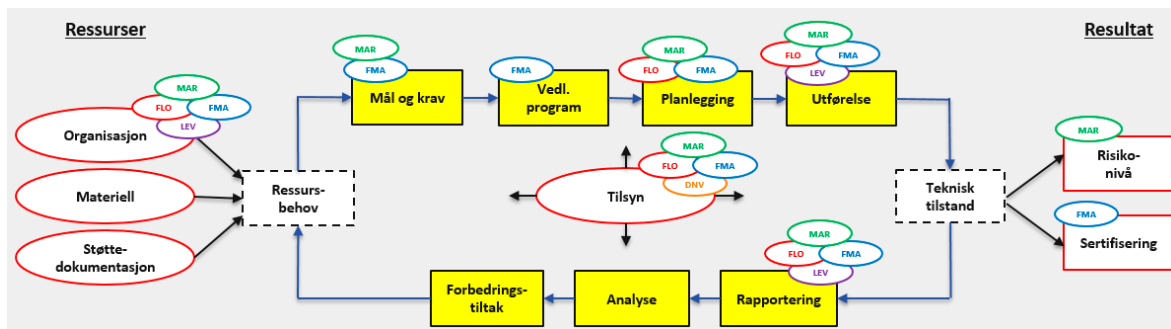
En annen måte å illustrere fordelingen av roller, ansvar og myndighet kan gis med en prosessligning som viser verdikjedene ved hovedoverhalingen. For å beskrive dette anvender erfaringsrapporten fra HO KNM Roald Amundsen modellen NORSOK-styringsløyfe for vedlikehold (Oljedirektoratet, 1998).



Figur 3 – NORSOK styringsløyfe for vedlikehold

NORSOK-styringsløyfen er beskrevet i «basisstudie vedlikeholdsstyring» utarbeidet av Oljedirektoratet, og er basert på «best practise» for vedlikehold innen petroleumssektoren. Målet for prosjektet var å utvikle en metode for systematisk og helhetlig vurdering av selskapenes eget vedlikeholdsstyringssystem. Modellen har en enkel oppbygging med inngangsverdier i form av ulike *ressurser*, før *aktiviteter* gjennomføres og man står igjen med et *resultat*. En slik inndeling er svært sammenlignbar med Forsvarets resultatkjedemodell hvor elementene *ressurs*, *aktivitet*, *resultat* og *effekt* (RARE) anvendes for å beskrive styringsdimensjonene i Forsvaret (Forsvarsstaben, 2018, s.5-6).

I erfaringsrapport etter hovedoverhaling KNM Roald Amundsen er NORSOK-sløyfens generiske steg supplert med en vurdering av hvilke organisasjoner/aktører som er involvert i de ulike stegene ved hovedoverhaling fregatt.



Figur 4 – Verdikjede for styring og kontroll av gjennomføring HO FF (Marinestaben, 2021)

Modellen viser at organisasjonene Marinen, FLO og FMA alle stiller med organisasjonsmessige *ressurser* for gjennomføring av hovedoverhalingen.

Videre fastsettes *mål og krav* både av Marinen og FMA. Marinens krav er i særlig grad knyttet til dimensjonene tid og kost gjennom krav om at hovedoverhalingen gjennomføres innenfor avsatt tidsrom og budsjett. Kravene til FMA vektlegger i stor grad dimensjonen ytelse, ved at vedlikeholdet gjennomføres i henhold til gitte kvalitetskrav. I tillegg er FMA budsjettansvarlig for delaktivitet PMOD, med tilhørende kostnadskrav.

Det neste steget i NORSOK-modellen er *vedlikeholdsprogram*. Dette er styrende for delaktiviteten hovedrutine gjennom at vedlikeholdsprogrammet angir omfanget av vedlikeholdsrutiner som skal gjennomføres. FMA ivaretar eierskapsforvaltning av forsvarssektorens materiell gjennom rollene fagmyndighet materiell og systemansvarlig (Forsvarsmateriell, 2021, s.5), og er ansvarlig for fregattenes vedlikeholdsprogram.

Planlegging er en svært viktig del for å oppnå en kostnadseffektiv gjennomføring. En parallell kan her dras til petroleumsindustrien og gjennomføring av revisjonsstans på norske plattformer. Under en revisjonsstans stenges plattformen ned for gjennomføring av vedlikehold, med betydelig inntektstap som resultat. For at vedlikeholdsperioden skal bli så kort og effektiv som mulig stilles det store krav til planlegging og jobbforberedelse før revisjonsstansen (Equinor, u.å.). I planleggingsfasen for hovedoverhaling fregatt er både FLO, FMA og Marinen involvert. Marinen planlegger egne ressurser i form av tilgjengelighet på fartøy og egen besetning, og utgir også en egen gjennomføringsordre for hovedoverhalingen. FLO planlegger og resursetter eget arbeid, vurderer hva som skal settes bort til eksterne aktører, og står for innkjøp av deler og materiell. FMA bidrar med nødvendige

inngangsverdier i form av en teknisk materiellstatus for fartøyet, og planlegger særlig gjennomføring av delaktivitetene PMOD og DMOD hvor FMA står ansvarlig.

Selve utførelsen av vedlikeholdet er også delt mellom tre aktører. FLO har her den mest omfattende utførende delen, men også Marinen og FMA er involvert. Marinen ved arbeid og oppfølging av besetningen som følger fartøyet i vedlikeholdsperioden, samt gjennom økonomisk oppfølging av hovedoverhalingen. FMA er involvert gjennom oppfølging av prosjektaktivitetene DMOD og PMOD. Her gjennomføres selve arbeidet i stor grad av sivile aktører, mens oppfølging- og kontrollaktiviteter i stor grad gjennomføres av FMA.

Etter gjennomført utførelse er resultatet klart i form en ny *teknisk tilstand* på fregatten med tilhørende resultater innen tid, kost og ytelse. Gjennom setting to work aktiviteten forberedes overgangen til drift og videre operativ bruk av fartøyet. Hvis krav til ytelse og kvalitet er møtt så er FMA ansvarlig for *sertifisering* gjennom utstedelse av militært fartssertifikat. Risiko for både tid, kost og ytelse bæres i stor grad av Marinen. Dette da Marinen er budsjettansvarlig for hoveddelen av vedlikeholdsomfanget, samt skal anvende fregatten i operativ drift. Konsekvenser knyttet til overskridelser av budsjett, forsinket gjennomføring, samt mangelfull teknisk tilstand vil dermed i all hovedsak bæres av Marinen.

De neste stegene av NORSOK-sløyfen omfatter områdene *rapportering, analyse og forbedringstiltak*. Disse stegene omhandler i stort å ta med seg læring fra foregående steg slik at kommende hovedoverhalingen kan gjennomføres på en enda bedre og mer effektiv måte. Her er også alle aktørene involvert, blant annet gjennom utarbeidelse av ulike erfaringsrapporter. Som del av læringsløyfen skal erfaringer og analyse fra gjennomføringen blant annet resultere i forbedringer av vedlikeholdsplanen. Erfaringsrapporten fra HO RAMU fremhever særlig analyse av gjennomføring, med en påfølgende implementering av forbedringstiltak, som et av de viktigste forbedringsområdene for hovedoverhalingen (Marinestaben, 2021, pkt. 2.3.6).

Gjennomgående og sentralt i NORSOK-modellen er kravet om *tilsyn*. Dette innebærer å påse at de ulike delprosessene gjennomføres på en hensiktsmessig måte, og om nødvendig fatte korrigerende tiltak. Begrepet tilsyn kan her også forstås som ledelse og styring av prosessen. Ansvar for tilsyn er delt mellom aktørene FLO, FMA og Marinen med bakgrunn i delt ansvar for de ulike delaktivitetene. I tillegg vil classeselskap DNV gjennomføre tilsyn av vedlikehold som omfattes av classeselskapets krav. Også på dette området angir erfaringsrapporten et betydelig forbedringspotensial.

Svak ledelse og styring og manglende klargjøring av rammer for omfang og økonomi har medført at det ikke har vært etablert en effektiv rapporteringsform for oppfølging av HMS, tid, kost, ytelse eller kvalitet, med påfølgende negative konsekvenser for gjennomføring og oppfølging av DA HRUT, DA DMOD og DA STW (Marinestaben, 2021, pkt 2.6.1).

4. Teoretisk rammeverk

Studien vil her knytte styringskonseptet og valgt organisasjonsutvikling mot et utvalgt økonomi- og organisasjonsteoretisk grunnlag. Her kan et vidt omfang av litteratur og modeller potensielt anvendes for å belyse oppgavens problemstilling. Relevante teoretiske modeller er samlet under tre hovedbolker; Organisasjonsendringer, ansvarliggjøring og kostnadseffektivitet.

4.1 Organisasjonsendringer i Forsvaret

Offentlig sektor har tradisjonelt vært organisert etter Max Webers klassiske byråkratimodell preget av hierarki, regelfølgning og lojalitet (Johnsen, 2019, s.87-91). Gjennom hierarkiet gis lederen den nødvendige autoritet til å kreve bestemte handlinger og adferd fra underordnede. Entydige styringslinjer basert på faste regler, og med et klart skille mellom leder og underordnet, medfører også at ansvar tydelig kan plasseres. Kritikere hevder imidlertid at denne modellen også kan medføre en overadministrert, lite fleksibel og fremfor alt en for stor og kostbar offentlig sektor (Klausen, 2011, s.51).

Som følge av denne kritikken, samt et stadig økende press på offentlige budsjetter, har man siden sent 1980-tall sett en fremvekst av nye metoder for organisering og styring av offentlig sektor. I denne reformbølgen fremstår New Public Management (NPM) som det trolig mest velkjente og utbredte begrepet (Busch et al., 2011; Johnsen, 2019; Røvik, 2007) . NPM anses imidlertid ikke som en egen spesifikk styringsform, men heller som et bredt sett av ulike og iblant divergerende virkemidler inspirert av nyliberal tenkning og «public choice» teorier (Haque, 2007, s. 180). NPM som styringsretning er i stor grad basert på en overføring av modeller fra det private næringsliv til offentlig sektor. Det forutsettes at god organisering, styring og ledelse er basert på allmenne prinsipper, og følgelig kan offentlig sektor organiseres og driftes bedre gjennom anvendelse av velprøvde virkemidler fra privat sektor (Christensen et al., 2021, s.221). Av sentrale elementer tilknyttet NPM, fremheves større vekt på konkurranse, et tydeligere kundefokus, sterkere styring og mer vekt på ansvarliggjøring (Busch et al., 2009, s.15).

Innføringen av elementer fra NPM i styring og organisering av offentlig sektor har vært gjenstand for til dels betydelig kritikk fra flere hold (Hood & Dixon, 2015; Tranøy, 2006). Som følge av det mangslunne omfanget av tiltak under «NPM-paraplyen», kretser også kritikken rundt et vidt antall områder. Som et sentralt moment fremheves det at premisset om at offentlig sektor direkte kan sammenlignes med privat sektor, er grunnleggende feilaktig. Offentlig sektors *raison d'être* er ikke lønnsomhet og profitt som i private selskaper, men derimot å være et verktøy for politiske styresmakter og sørge for tjenesteyting til befolkningen (Skagestad, 2015). Videre kritiseres NPM-reformene for å bidra til økende samordningsproblemer, samt for manglende innfrielse av løfter om økt kostnadseffektivitet (Christensen et al., 2021, s.232). Som reaksjon på kritikken mot NPM har også nye reformbølger oppstått under betegnelser som «post-NPM» og «whole of government». Disse styringsretningene både supplerer, tilpasser og erstatter elementer fra NPM. I reformbølgen vektlegges særlig økt sentral styring og samordning (Christensen et al., 2021, s.232). Til tross for til dels omfattende kritikk er likevel flere av de doktrinelle elementene fra NPM fortsatt synlige i dagens styring og organisering av offentlig sektor. Her fremheves mål- og resultatstyring, samt organisatorisk fristilling, som de to mest sentrale NPM- komponentene innen norsk sentraladministrasjon (Christensen et al., 2021, s.223). Mål-, resultat- og risikostyring (MRR) er også det offisielle styringsverktøyet i Forsvaret (Forsvarsstaben, 2018).

NPM ble introdusert som eget begrep av Christopher Hood i artikkelen «A public management for all seasons» fra 1991 (Hood, 1991). Her lister Hood lister syv doktriner for å beskrive de ulike elementene av NPM. Av særlig relevans for denne oppgavens problemstilling er Hoods beskrivelser av doktrineelementet knyttet til «endring mot disaggregering av enheter i offentlig sektor». Dette innbefatter en «oppsplitting av tidligere monolittiske enheter og introduksjon av strukturelle elementer som gir avstand mellom enheter» (Hood, 1991). Disaggregering, eller oppsplitting, rettfærdiggjøres av behovet for å skape «håndterbare» enheter som skaffer seg effektivitetsfordeler gjennom bruk av kontraktstyring, både innad og utenfor den offentlige sektoren. Innføring av organisatoriske skiller mellom ulike enheter, kan her være nødvendig for å anvende konkurranse som resultatfremmende virkemiddel.

På dette området vektlegger litteraturen innen organisasjonsteori i stor grad det politiske styringsnivået, herunder oppsplitting av statsforvaltningen i direktorater, tilsyn og statlige virksomheter med videre (Busch et al., 2011; Christensen et al., 2021). Den bakenforliggende ideologien er imidlertid også gjenkjennbar på andre styringsnivåer, og opprettelsen av Forsvarsbygg,

FLO og senere FMA kan her tas som praktiske eksempler fra forsvarssektoren på dette doktrineelementet. Gjennom oppsplitting har de utskilte enhetene blitt mer spesialiserte og tilrettelagt for uthenting av stordriftsfordeler. Mer uavhengige og strømlinjeformede enheter kan imidlertid også medføre økt fragmentering, samt samordningsproblemer mellom avdelingene (Christensen et al., 2021, s.228).

Doktrineelementet knyttet til oppsplitting i mer spesialiserte enheter, har medført vesentlige strukturelle endringer i forsvarssektoren. For å oppnå ønsket effekt av strukturelle endringer, vektlegger NPM-reformer at også kulturelle endringer i organisasjonen gjennomføres (Christensen et al., 2007, s.167). Med begrepet organisasjonskultur menes de tradisjoner, normer, verdier og uformelle strukturer som preger organisasjonen (Ibid s.37). Eksistensen av det kulturelle fenomenet *stiafhengighet* vil her kunne påvirke hvordan organisasjonen reagerer på strukturelle endringer. Stiafhengighet anvendes som en forklaring på at de normer og verdier som preget en organisasjon i starten av dens levetid, eller i en formativ periode, vil etterlate seg varige spor. Til tross for endringer i den formelle organisasjonsstrukturen, vil de underliggende normene og verdiene kunne leve videre i nye organisasjonsformer (Christensen et al., 2007, s.46). Det er klare fordeler knyttet til eksistensen av stiafhengighet, men kan også innbefatte flere ulemper. Av fordeler fremheves det at stiafhengighet kan bidra til økt stabilitet, samt gjøre det lettere å identifisere hva som er passende adferd i organisasjonen. Samtidig kan stiafhengighet hemme organisasjonens fleksibilitet, og gjøre den lite mottakelig for endring. Dette kan videre medføre at implementering av nye strategier og metoder blir vanskeliggjort (Ibid.).

4.2 Ansvarliggjøring

Økt ansvarliggjøring er en av grunnpilarene i NPM, og Hood anvender også begrepet «accountability» som rettferdiggjørelse for innføringen av doktrinelle elementer fra NPM i offentlig sektor (Hood, 1991, s.4-5). Bovens fremhever at «accountability» er viktig for å kunne kontrollere styresmaktene, unngå maktkonsentrasjon, samt bidra til mer effektiv offentlig administrasjon. (Bovens, 2007, s.462.) Det underliggende premisset er at styrket «accountability» vil lede til bedre og mer effektive ytelser (Lægreid, 2014, s.326).

Selve begrepet «accountability» kan defineres på ulikt vis etter hvilken fagdisiplin termen anvendes i, og blir beskrevet som et flyktig begrep som det kan være krevende å være motstander av (Bovens, 2007; Brandsma & Schillemans, 2013; Lægreid, 2014; Romzek & Dubnick, 1987). En grunnleggende forståelse av «accountability» innebærer en relasjon mellom en *aktør* og et *forum*, hvor aktøren

plikter å forklare og rettfærdiggjøre egne handlinger overfor forumet. Forumet har videre myndighet til å avdømme aktørenes handlinger, noe som kan medføre konsekvenser for aktøren (Bovens, 2007 s.450 ; Christensen et al., 2021, s.72). En aktør kan her både være en enkeltperson i organisasjonen, eller selve organisasjonen i seg selv. Forumet kan også bestå av en enkeltperson, gjerne i form av en leder, men også instanser som overordnet departement, riksrevisjon eller tilsvarende.

Relasjonen mellom aktør og forum innbefatter ofte eksistensen av et prinsipal-agent forhold. Busch & Vanebo fremhever også prinsipal-agent som en av de mest sentrale teoriene bak NPM (Busch et al., 2011, s. 106). Prinsipal-agent teorien beskriver samhandlingen mellom en prinsipal som står i en maktposisjon overfor en agent, som videre til en viss grad må akseptere prinsipalens maktposisjon (Busch et al., 2010, s.130). Et prinsipal-agent forhold kan dermed implisere at agenten er «accountable» overfor prinsipalen.

Et sentralt moment er at prinsipalen er avhengig av handlingene til agenten for å nå egne mål, og prinsipalen må dermed sikre seg at agenten utøver en adferd som er i prinsipalens interesse (Busch et al., 2011, s.107). Styringsutfordringer i relasjonen mellom prinsipal og agent blir her særlig vektlagt, og Busch & Vanebo fremhever tre mulige områder hvor styringsutfordringer kan oppstå (Busch et al., 2011, s.107)

- (1) Ulik målstruktur mellom prinsipal og agent kan føre til at agenten i det skjulte arbeider mot egne mål og ikke prinsipalens mål.
- (2) Asymmetrisk informasjon kan oppstå gjennom at aktørene har ulike roller og kontaktflater. Detaljinformasjon om agentens arbeid og prioriteringer vil her kunne vært skjult, og prinsipalen kan dermed ikke vite om agenten opptrer i henhold til virksomhetens mål.
- (3) Prinsipal og agent har ulik risikoaversjon. Agenten kan ta større risiko enn hva som er ønskelig fra prinsipalens side.

En grunnleggende forutsetning innen agentteori er at individene utøver en nyttemaksimerende adferd, eller at man søker å oppnå egne mål i størst mulig grad. Hvis prinsipal og agent har ulik målstruktur vil man kunne erfare at agenten prioriterer annerledes enn det prinsipalen ønsker. Sammen med asymmetrien i informasjon mellom agent og prinsipal, legger dette grunnlaget for og muliggjør *opportunistisk adferd*. Med opportunistisk adferd menes at interessenter eller medarbeidere i det skjulte arbeider mot virksomhetens mål (Busch et al., 2009, s.68).

Eksistensen av opportunistisk adferd har også en kostnadsdimensjon i form av *styringskostnader* og *resttap*. Styringskostnader kommer av kontrollaktiviteter prinsipal må bedrive for å sikre at agenten utøver en adferd som tjener prinsipalens interesser. Resttap defineres som «den endring prinsipalen

opplever i sin måloppnåelse fordi agenten handler på en annen måte enn det prinsipalen ville gjort i samme situasjon og med samme informasjonsgrunnlag» (Busch et al., 2011, s.108). Økt kontroll medfører økte styringskostnader, og disse må vurderes mot graden av resttap ved redusert kontroll. I dette ligger også en vesentlig kritikk av modellen. Man risikerer økt byråkratisering, uten at ønskede økonomiske besparelser oppnås.

Ansvarliggjøring kan ses på som et verktøy for å unngå, eller redusere, opportunistisk adferd. For å beskrive de ulike dimensjonene av ansvarliggjøring fremlegger Bovens et rammeverk med fire sammenknyttede spørsmål. «Hvem» er ansvarlig overfor «hvem», «hvordan» og «hvorfor»? (Bovens, 2007, s.454). Den videre gjennomgangen vil fokusere på de to innledende spørsmålene; Hvilke forum er aktøren ansvarlig overfor, og hvilken aktør er ansvarlig? Dette beskrives også som «the problem of many eyes» og «the problem of many hands».

«The problem of many eyes» - hvem skal man ansvarliggjøres overfor?

Bovens anvender uttrykket «The problem of many eyes» for å synliggjøre utfordringen med at aktører kan bli ansvarliggjort av flere forum, og hvor forumene kan ha ulike og iblant motstridende krav og forventninger til aktøren (Bovens, 2007, s.455). Ved gjennomføring av komplekse oppgaver med bindinger mot flere områder kan «the problem of many eyes» være særlig fremtredende. Her kan aktøren måtte svare for sine handlinger overfor både *politiske, juridiske, administrative, profesjonelle og sosiale* forum.

Carl von Clausewitz sin velkjente tese om politikkens primat, eller at den politiske hensikten forblir målet og krigen middelet (Høiback, 2021), kan tjene som illustrasjon på at aktører i Forsvaret må være forberedt på å bli ansvarliggjort av *politiske forum*. Dette ansvarsforholdet underbygges også av den hierarkiske relasjonen mot ansvarlig minister. Bovens beskriver videre ansvarlighet overfor *juridiske forum*, i form av domstoler og tilsynsmyndigheter, som den mest utvetydige formen for «accountability» (Bovens, 2007, s.456). Ansvarliggjøring for etterlevelse av lover og regler kan anses som en av grunnsteinene i et rettssamfunn, og er følgelig også gjeldende for Forsvaret.

Aktører kan også bli ansvarliggjort av ulike *administrative forum*, noe rapporter fra Riksrevisjonen kan være et eksempel på. Det er forventet at Forsvaret som offentlig etat etterlever ulike normative krav knyttet til eksempelvis budsjettkontroll og saksbehandling, og må dermed være forberedt på å bli ansvarliggjort av ulike tilsynsorganer. Gjennom *profesjonelle forum* kan aktører bli ansvarliggjort for manglende oppfyllelse av faglige normer og standarder. For hovedoverhaling fregatt kan man se en form av profesjonell ansvarliggjøring gjennom kontroller utført av sivilt klassifikasjonsselskap.

Selskapet utgjør her en profesjonell part som avgjør hvorvidt «klassens» krav til vedlikeholdskvalitet er møtt.

Aktører kan også ansvarliggjøres overfor *sosiale forum*. Med dette menes ansvaret man har for offentligheten, eller statens innbyggere. Offentlig forvaltning skal virke på vegne av innbyggerne, og er derfor «obliged to account for their performances to the public» (Bovens, 2007, s.457).

Viktigheten og relevansen til denne formen for ansvarliggjøring kan sies å være økende, noe som også er tydelig i forsvarssektoren. Blant annet gis offentligheten et innblikk i Forsvarets virke gjennom utgivelse av Forsvarets årsrapport, samt i Etterretningstjenestens årlige ugraderte trusselvurdering (Etterretningstjenesten, 2023; Forsvaret, 2022). Gjennom økt åpenhet kan offentlighetens mulighet for ansvarliggjøring av Forsvaret styrkes.

«The problem of many hands» - hvem skal ansvarliggjøres?

“The problem of many hands” kan ses på som en omvendt versjon av «the problem of many eyes». Dette problemet rettes imidlertid mot forumets mulighet til ansvarliggjøring av aktører. Forumet må ofte forholde seg til et utall antall aktører, hvor det kan være krevende å identifisere hvem som har bidratt med hva, og hvem som følgelig kan ansvarliggjøres (Bovens, 2007, s.457). Dette er et problem som kan være særlig fremtredende i en oppsplittet organisasjonsmodell med mange aktører. Når resultatene ikke er tilfredsstillende kan man stå overfor spørsmålet om det er mulig å ansvarliggjøre enkeltpersoner, om ansvaret skal tillegges organisasjonen, eller eventuelt den udefinierbare størrelsen «systemet».

Utfordringene med å plassere ansvaret på en korrekt og hensiktsmessig måte kan lede til det som ofte beskrives som «ansvarspulverisering» i en organisasjon (Christensen et al., 2007, s. 109). Dette uttrykket blir også anvendt av forsvarsministeren ved beskrivelse av styringen i Forsvaret (Gram, 2022). Følgelig kan det være nyttig å beskrive ulike metoder for ansvarliggjøring. Lægreid fremhever at det doktrinnelle utgangspunktet i NPM vektlegger en overgang til «individual managerial accountability», eller ansvarliggjøring av den enkelte leder eller aktør (Lægreid, 2014, s.325). Lederen står dermed personlig ansvarlig for resultatene, og det vil være i lederens egen interesse å sikre gode resultater. Bovens karakteriserer denne formen for ansvarliggjøring som *individuell ansvarlighet*, og anser den som en moralsk riktig strategi (Bovens, 2007, s.459). Gjennom individuell ansvarliggjøring kan man ikke gjemme seg bak høyere organisasjonsledd, eller systemet som sådan. Det er aktørens faktiske handlinger som avgjør om han kan stilles til ansvar. Kausalitetsutfordringer er imidlertid fremtredende ved denne formen for ansvarliggjøring. Herunder avdekking av hvilke handlinger som

ligger til grunn for resultatet, samt hvem som har utført handlingene. Som følge av at mange aktører er involvert i en prosess er det krevende å tildele individuelt ansvar på en rettferdig måte (Christensen et al., 2007, s.109). Med bakgrunn i disse utfordringene anvendes ofte andre former for ansvarliggjøring.

Gjennom *korporativ ansvarliggjøring* kan ansvar tillegges organisasjonen som selvstendig aktør. Med dette slipper man å identifisere en individuell aktør, men ilegger ansvaret på organisasjonen som helhet. Et eksempel på dette så man da statsadvokaten ila staten ved Forsvarsdepartementet en foretaksstraff på 10 millioner kroner etter havariet med KNM Helge Ingstad (Forsvarsdepartementet, 2022).

En annen metode er å anvende organisasjonsstrukturen for tildeling av ansvar gjennom *hierarkisk ansvarliggjøring*. Denne metoden rammer gjerne topplederne i en organisasjon, som i kraft av sin posisjon og stilling må bære ansvaret. Dette uavhengig av om aktøren var direkte involvert i handlingene som førte til resultatet. Et eksempel på hierarkisk ansvarliggjøring foreligger i prinsippet om ministeransvar, hvor den enkelte statsråd i prinsippet bærer ansvaret for det som skjer i eget departement og egen sektor.

Bovens beskriver også en metode for ansvarliggjøring kalt *kollektiv ansvarliggjøring*. Her blir et vilkårlig enkeltmedlem av organisasjonen holdt personlig ansvarlig for organisasjonen som helhet (Bovens, 2007, s.459). Selv om en slik metode betydelig forenkler prosessen for ansvarliggjøring, er det flere moralske innvendinger mot en slik «syndebukk-modell», og metoden er følgelig heller ikke særlig utbredt.

4.3 Kostnadseffektivitet

Gjennomførte omstillinger og organisasjonsendringer i Forsvarets omstilling har i stor grad vært tuftet på kravet om bedret kostnadseffektivitet (Bogen & Håkenstad, 2015). Følgelig vil det være nyttig med en beskrivelse av hva dette begrepet innebærer, samt innførte verktøy for å oppnå ønsket kostnadseffektivitet.

Hva er kostnadseffektivitet?

Kostnadseffektivitet er et sammensatt begrep og anvendes ulikt i litteraturen. På overordnet nivå skilles det mellom «*effectiveness*» og «*efficiency*», eller effektivitet og produktivitet. Busch, Johnsen og Vanebo definerer produktivitet («*efficiency*») som forholdet mellom *produksjonsmengde* og

ressursinnsats, og effektivitet («effectiveness») som forholdet mellom *produksjonsverdi* og *ressursinnsats* (Busch et al., 2009, s.55). Høy produktivitet er her ikke ensbetydende med høy effektivitet. Høy produktivitet forbindes med *å gjøre tingene riktig*, mens høy effektivitet innebærer *å gjøre de rette tingene*. Det optimale for en virksomhet vil være en kombinasjon av høy produktivitet og høy effektivitet, eller *å gjøre de riktige tingene riktig*.

Vektleggingen av «effectiveness» er også fremtredende i det ideologiske grunnlaget til «Lean», en organisasjonstrend som har fått stort fotfeste de seneste årene. Filosofien bak «Lean» følger av teorien bak prosessbasert organisering, med fokus på effektive verdikjeder (Porter, 1985). Lean er inspirert av suksessfaktorer erfart av det japanske selskapet Toyota, og vektlegger særlig at virksomheten skal være en lærende organisasjon med vekt på kontinuerlig forbedring (Modig & Åhlström, 2016). Videre fokuserer teorien på effektive produksjonsprosesser som skal gi «en mest mulig sammenhengende flyt uten unødig spill av ressurser» (Røvik, 2007, s.186).

I «Lean» skilles det mellom to former for effektivitet; *ressurseffektivitet* og *flyteffektivitet*.

Ressurseffektivitet beskrives som den tradisjonelle formen for effektivitet med fokus på effektiv utnyttelse av ressursene innad i en organisasjon (Modig & Åhlström, 2016, s.9). Dette innebærer ofte økt spesialisering, reduksjon av slakk og en vektlegging av stordriftsfordeler. Ved fokus på flyteffektivitet vektlegges enheten som blir behandlet i organisasjonen, og prosessene tilknyttet enheten (Ibid. s.13). Et ensidig fokus på ressurseffektivitet kan medføre økt risiko for suboptimalisering ved at fokus rettes mot egne prosesser, og ikke mot måloppnåelse for aktiviteten som en helhet. Dette kan forsterkes av effektiviseringsprosesser med tilhørende krav til å redusere kostnadene til den enkelte enhet. Ved fokusering på effektivisering med pålagte innsparingskrav påløper det en risiko for at man kan havne i et *effektivitetsparadoks*. Herunder at innsparingskrav medfører at enkeltavdelinger blir mer ressurseffektive for seg, men at prosessen som helhet ikke er ressurseffektiv.

Diskusjonen rundt kostnadseffektivitet har også en knytning mot ansvarsdimensjonen gjennom at effektivitet («effectiveness») er vanskeligere å måle enn produktivitet («efficiency»). Det kan også være mer krevende å attribuere god effektivitet til den enkelte leders handlinger, noe som medfører at det er vanskeligere å ansvarliggjøre den enkelte leder. Gjennom fokus på «efficiency» reduseres måleproblemene, det blir mindre kostbare kontrollaktiviteter, og ansvarliggjøring av aktøren blir enklere. En doktrinell trend i NPM er dermed et utstrakt fokus på «efficiency» (Lægneid, 2014, s.327-

328). Denne trenden kan imidlertid innbefatte at «å gjøre tingene riktig» vektlegges fremfor å «gjøre de riktige tingene».

Av dette utleder oppgaven en enkel definisjon på hva som menes med en kostnadseffektiv gjennomføring av aktiviteten hovedoverhaling fregatt, herav: *Oppnåelse av tilstrekkelig teknisk tilgjengelighet, med en hensiktsmessig bruk av ressurser.*

Verktøy for økt kostnadseffektivitet – det interne markedet

Økt kostnadseffektivitet kan oppnås gjennom bruk av en rekke virkemidler. En naturlig følge av doktrinen om disaggregering av enheter, kombinert med bruk av kontraktstyring som virkemiddel, er opprettelsen av *interne markeder* i en virksomhet. Interne markeder etableres for å få en markedssituasjon som kan gi noen av de samme positive effektene som ordinære markeder. «Hovedargumentene for interne markeder er at de vil skape klarere ansvarsforhold, sikre en bedre utvikling av serviceledelse og skape et press mot høyere produktivitet» (Busch et al., 2009, s.259). Ved innføring av interne markeder må de kostnadmessige gevinstene av det interne markedet vurderes mot transaksjonskostnadene innbefattet med markedet. Transaksjonskostnader kan her defineres som «kostnader knyttet til å drive et økonomisk system» (Johnsen, 2019, s.88).

Bestiller-utfører modellen står sentralt ved innføring av interne markeder i en virksomhet, og modellen impliserer en prinsipal-agent relasjon mellom bestiller og utfører. Bestiller-utfører modellen innebærer en overgang til markedsorienterte prinsipper, og en styring gjennom inngåelse av kontrakter og avtaler mellom bestiller og utfører. Utfører må her selge sine tjenester til bestiller, og settes dermed under press for å opptre mer effektivt og oppnå høyere produktivitet (Busch et al., 2009). Ved vurdering av hensiktsmessigheten til et internt marked bør konkurransesituasjonen vektlegges i særlig grad (Busch et al., 2009, s.266). Hvis graden av konkurranse er svært lav, eller man er i en situasjon med én bestiller og én utfører, vil ikke innføringen av et internt marked ha ønskede effekter.

Innføringen av en bestiller-utfører modell innebærer en prinsipiell overgang fra hierarkisk styring til kontraktstyring (Busch et al., 2009, s.258). Muligheten for ansvarliggjøring kan her ses på som en grunnleggende forutsetning for en velfungerende kontraktsrelasjon. Partene bør kunne gjøres «accountable» for manglende måloppnåelse, med tilhørende virkemidler for sanksjonering.

Albert Hirschman beskriver «exit» og «voice» som to mulige svar på utilfredsstillende tjenester og sviktende måloppnåelse (Hirschman, 1970). Ved bruk av «exit» forlater man relasjonen, og anvender

en annen tilbyder av tjenestene. Gjennom «voice» gir man varsel om utilfredsstillende forhold, men ønsker å forbli i relasjonen. «Accountability-dimensjonen» i et internt marked kan her påvirkes av at muligheten for bruk av «exit» som virkemiddel ofte kan være fraværende. Dette gjennom føringer om at intern leverandør skal benyttes, og ikke kan fravelges. I det interne markedet vil dermed bestiller ofte kun ha det mindre kraftfulle virkemiddelet «voice» som sanksjonsmulighet overfor utfører. Virkningsgraden til «voice» vil også kunne svekkes hvis «exit» ikke foreligger som et mulig handlingsalternativ. Bestiller kan rapportere om utilfredsstillende forhold og resultater, men har begrenset mulighet til å påvirke utfører utenom «å gjøre sin mening kjent».

For å regulere partenes avtaleforhold skiller Busch og Vanebo mellom tre former for kontrakter. *Markedskontrakter, relasjonskontrakter og hierarkiske kontrakter* (Busch et al., 2011, s.110). Med bakgrunn i en svak konkurransesituasjon, samt redusert mulighet for leverandørsanksjonering, vil valgt kontraktstype for den interne markedsrelasjonen i Forsvaret ofte være i form av «myke» relasjonskontrakter (Busch et al., 2009, s.268). En relasjonell (myk) kontraktsform er velegnet hvis det er krevende å finne gode indikatorer på måloppnåelse, samt når partene deler et felles verdigrunnlag og det foreligger gode mellommenneskelige relasjoner. Som styringsmekanismer i relasjonskontrakter vil både *pris*, *tillit* og *autoritet* kunne komme til anvendelse (Busch et al., 2011, s.111). «Harde» markedskontrakter kan sammenlignes med ordinære kommersielle kontrakter, og forutsetter et veldefinert vare- og tjenesteomfang. I markedskontrakter er *pris* den viktigste styringsmekanismen. Hierarkiske kontrakter foreligger hovedsakelig internt i en virksomhet, og baseres på myndigheten til overordnede hierarkiske ledd. Her vektlegges *autoritet* som den viktigste styringsmekanismen (Ibid s.110). Vincent-Jones og Harries (1998) sin forskning gjengitt i boken «Modernisering av offentlig sektor» (Busch et al., 2011, s.116) fremhever at selv om forhandlingene mellom partene i det interne markedet i utgangspunktet er formelle, så vil det i praksis være en bevegelse mot mer relasjonelle kontraktsformer. Hvis hierarkiet fortsatt har en sterk funksjon i organisasjonen så kan man også få en form for trilateral styring, eller en integrasjon av markedsmessig og hierarkisk styring.

For at bestiller-utfører modellen skal fungere etter intensjonen, fremhever litteraturen viktigheten av at bestillerenheten innehar nødvendig *bestillerkompetanse* (Busch et al., 2011, s.113). For å kunne opptre som troverdig bestiller, må enheten ha kompetanse innen både kontraktsforhandling og styring av utøvers tjenesteleveranser. Ved bestilling av komplekse produkter, som vedlikeholdstjenester for fregatt, fordrer dette at bestillerenheten besitter nødvendig kompetanse innenfor tjenestespekteret som bestilles. Hvis bestiller ikke har denne kompetansen, vil

informasjonsasymmetri kunne oppstå i prinsipal-agent forholdet mellom bestiller og utfører, noe som øker risikoen for *opportunistisk adferd*. Kostnadene knyttet til opprettholdelse av tilstrekkelig bestillerkompetanse utgjør også en *styringskostnad* for organisasjonen.

5. Resultater og diskusjon

I dette kapittelet vil de fire forskningsspørsmålene behandles i separate avsnitt. Ettersom forskningsspørsmålene er svært tett beslektet vil avsnittene bygge på, og til dels overlape hverandre. Studiens observasjoner og funn vil gjennomgående knyttes mot relevant teori. Hvert avsnitt avsluttes med en oppsummering og delkonklusjon som danner grunnlaget for besvarelse av oppgavens problemstilling.

5.1 Klargjøres ansvar og myndighet?

Hvordan ivaretas Forsvarets styringsprinsipp om at «ansvar og myndighet skal klargjøres» ved organisering og gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?»

Denne oppgaven innledet med uttalelser fra både nåværende forsvarsminister og forsvarssjef, hvor utfordringer knyttet til uklare ansvarlinjer mellom aktørene i forsvarssektoren ble beskrevet (Forsvarets Forum, 2022; Gram, 2022). Disse uttalelsene underbygges i Riksrevisjonens undersøkelse av IKT-området i Forsvaret. Her fremheves det at «overlappende og uklare ansvarsforhold mellom etatene i forsvarssektoren har påvirket gjennomføringsevnen på IKT-området» (Riksrevisjonen, 2022, s.7). Videre viser undersøkelsen til «at det er lagt ned et omfattende arbeid for å avklare ansvars- og rollefordelingen mellom Forsvaret og Forsvarsmateriell» og at det «fremdeles er noe overlapp mellom oppgavene som utføres av Forsvaret og Forsvarsmateriell» (Ibid, s.17).

Likelydende vurderinger foreligger også i Forsvarskommisjonens nylig utgitte rapport. «De ulike aktørene i verdikjeden har ulike interesser og overlappende ansvarsområder. Dermed blir rollene vanskelige å definere, ansvaret vanskelig å plassere og myndigheten til aktørene uklar» (Forsvarskommisjonen, 2023, s.58).

Basert på overnevnte uttalelser fremgår det at fordelingen av roller, ansvar og myndighet i forsvarssektoren ikke er tydelig klargjort. Oppgaven vil her undersøke hvorvidt de identifiserte uklarhetene på overordnet nivå, også gjenspeiles ved gjennomføring av den spesifikke aktiviteten hovedoverhaling fregatt. Erfaringsrapport etter hovedoverhaling KNM Roald Amundsen

(Marinestaben, 2021), samt rapport fra riksrevisjonen (Riksrevisjonen, 2017), gir betydelige indikasjoner på at det foreligger uklare ansvar- og myndighetsforhold også her.

Overordnede styringsdokumenter.

På overordnet nivå har Forsvarsdepartementet (FD) utgitt tre retningslinjer for logistikkvirksomhet i forsvarssektoren, hvor alle ble gjort gyldige i 2016 ved opprettelsen av Forsvarsmateriell (Forsvarsdepartementet, 2016). Kort tid etter utgivelse ga Forsvarsstaben tilbakemelding til FD om at retningslinjene var uklare og inkonsistente, samt at det var «behov for å avklare roller, ansvar og myndighet mellom Forsvarssjefen (FSJ) og Direktør FMA» (Forsvarsstaben, 2016). Det ble videre beskrevet at de identifiserte uklarhetene førte til utfordringer for forsvarsgrenenes samhandling med kapasitetene i FMA. Til tross for Forsvarsstabens tilbakemelding har ikke de styrende retningslinjene fra departementet blitt revidert siden utgivelsen.

Forsvaret har også et eget direktiv for virksomhetsstyring (Styringsdirektivet) hvor ett av formålene er å klargjøre roller, ansvar og myndighet (Forsvarsstaben, 2018, s.3). Direktivet er imidlertid svært overordnet, og beskriver kun de grunnleggende prinsippene for styringen av Forsvaret. Herunder en gjengivelse av styringsprinsippene som denne oppgaven baseres på.

Videre har FMA utgitt direktiv for materiellforvaltning som spesifiserer roller, ansvar og myndighet innenfor materiellområdet, hvor også vedlikehold inngår (Forsvarsmateriell, 2021). FMA er her materielleier og har ansvaret for eierskapsforvaltning. Sjøforsvaret er bruker og driftsansvarlig, og forvalter materiellet etter retningslinjer fra eier (R3). Et annet grunnlag er Reglement 1805 som beskriver hvordan verkstedsdriften til FLO skal gjennomføres (Forsvarets logistikkorganisasjon, 2017). Oppgavens respondenter er i stor grad kjent med de overordnede styringsdokumentene, og refererer også til disse ved forklaring av eget ansvar- og myndighetsområde (R3). Det fremheves imidlertid at Forsvarsdepartementets retningslinjer for materielldrift er uklare og krevende og forstå, og at disse uklarhetene forplanter seg i underliggende regelverk (I4).

Leveranse- og samhandlingsavtaler

For å regulere samhandlingen mellom Sjøforsvaret, FLO og FMA inngås det leveranseavtaler, eller samhandlingsavtaler, mellom aktørene. Sjøforsvaret inngår en årlig leveranseavtale med FLO på overordnet nivå. Denne avtalen signeres av Sjef Sjøforsvaret og Sjef FLO, og angir mål, krav og forventninger i et kunde-leverandørforhold. I tillegg til overordnede krav regulerer leveranseavtalen også omfanget av økonomiske transaksjoner mellom Sjøforsvaret og FLO (Sjef Sjøforsvaret & Sjef FLO, 2022). Sjøforsvaret inngår også en årlig samhandlingsavtale med FMA Markap som inneholder

overordnede reguleringer av ansvar, roller og myndighet, samt tilkjenner hvilke leveranser som forventes (Sjef Sjøforsvaret & Sjef FMA Markap, 2022). Leveranse- og samhandlingsavtalene har dermed som ett av sine formål å klargjøre ansvar og myndighet mellom organisasjonene involvert i hovedoverhalingen. I avtalene har partene mulighet til å avklare uklare grenseskiller, samt gi nødvendige føringer og presiseringer.

For beskrivelse av forskjellen mellom leveranse- og samhandlingsavtaler, kan terminologien i seg selv anvendes. Ordet leveranse gir en indikasjon på at partene har ulike roller, med skille mellom bestiller og utfører. Leveranseavtalen mellom FLO og Sjøforsvaret regulerer det kundefinansierte inntektsgrunnlaget til FLO, noe som indikerer et prinsippal-agent forhold mellom partene (Busch et al., 2009). Marinen inntar rollen som prinsippal overfor FLO gjennom bestilling av ønskede vedlikeholdstjenester. FLO fungerer i agentrollen som utfører og leverandør av vedlikeholdstjenester. Gjennom bruk av pris som styringsmekanisme, bærer leveranseavtalen noen av kjennetegnene til en markedskontrakt. Imidlertid utgjør også tillit og autoritet viktige styringsmekanismer i relasjonen. Tillit er nødvendig ettersom svakheter med det interne markedet tilsier at pris ikke kan være den eneste styringsmekanismen. Som følge av at både FLO og Sjøforsvaret er underlagt Forsvarsstaben, vil også bruk av autoritet som styringsmekanisme indirekte følge av hierarkiet. Dette tilsier at kontraktsformen er trilateral, med mest preg av å være en *relasjonell kontrakt*.

Ordet samhandling angir imidlertid en form for likevekt mellom partene, hvor det ikke utpekes en tydelig prinsippal eller agent. Dette underbygges av at samhandlingsavtalen mellom Sjøforsvaret og FMA Markap fastslår at «partene er gjensidig avhengig av hverandres leveranser og støtte for å kunne løse pålagte oppgaver». (Sjef Sjøforsvaret & Sjef FMA Markap, 2022). Ettersom FMA sin drift i sin helhet er bevilgningsfinansiert, regulerer ikke samhandlingsavtalen økonomiske forhold. Følgelig kan ikke pris anvendes som styringsmekanisme mellom partene. Bruken av styringsmekanismen autoritet er til dels til stede, men grunnet skilte etatsgrenser vil første felles autoritet være Forsvarsdepartementet. Dette tilsier at samhandlingsavtalen primært er en *relasjonell kontrakt* hvor tillit er den viktigste styringsmekanismen.

Oppgavens respondenter er imidlertid samstemte rundt at samhandling- og leveranseavtalene kun har begrenset påvirkning på den praktiske gjennomføringen av hovedoverhaling fregatt (R1, R2). Dette kan indikere at samhandlings- og leveranseavtalene kun er noe som anvendes på høyere styringsnivå. Alternativt at disse avtalene kun har en seremoniell funksjon gjennom at «systemet» krever at disse avtalene er på plass, uten at de anvendes som reelle praktiske verktøy for avklaring av ansvar og myndighet.

Gjennomføringsordre for hovedoverhalingen

Samtlige av oppgavens respondenter fremhever Marinens utstedelse av en gjennomføringsordre som det viktigste grunnlagsdokumentet for styring av hovedoverhalingen. I gjennomføringsordren utgir Marinens prosjektleder sine rammer og føringer for hovedoverhalingen på vegne av Sjef Marinen (R2). Gjennom Marinens utstedelse av en egen ordre for hovedoverhalingen tilkjenner det at Marinen har hovedansvaret for aktiviteten. I gjennomføringsordren gis både FVBE og FMA Markap oppdrag og økonomisk rammer. Oppdraget til FVBE knyttes primært mot hovedrutineomfanget, hvor de tildeles ansvar for oppfølging av tid, kost og ytelse (R1). FMA gis en økonomisk ramme for driftsmodifikasjoner, samt føringer om at fagpersonell skal være tilgjengelige og at vedlikeholdsplanen er oppdatert (R3).

Utstedelse av en gjennomføringsordre som klargjør aktørenes ansvar og myndighet er noe respondentene gjennomgående er positive til. Hvorvidt Marinen har den formelle autoriteten til å utgi en gjennomføringsordre for hovedoverhalingen blir imidlertid kommentert. «Det er litt spesielt at Marinen utgir en gjennomføringsordre hvor oppdrag gis til andre organisasjoner og etater som Sjef Marinen ikke har kommandomyndighet over» (R1). Denne uttalelsen gir en tydelig illustrasjon av de prinsipielle utfordringene knyttet til at Marinens prosjektleder skal lede hovedoverhalingen, uten å formelt ha myndigheten til å styre de andre aktørene. «Jeg har ansvaret for gjennomføringen av hovedoverhalingen, men jeg har ikke myndigheten til å pålegge alle aktørene det jeg vil de skal gjøre. Det synes jeg er en vanskelig situasjon» (R2).

Ettersom nødvendig autoritet ikke foreligger, vil Marinens mulighet for ordrestyring av prosessen ha klare begrensninger. Dette underbygges av at gjennomføringsordren er skrevet i dialog med FMA, hvor man «etter mange innspill frem og tilbake ble til slutt enige» (R3). Dette indikerer at gjennomføringsordren bærer mer preg av å være et forhandlingsresultat enn en reell ordre. Hvis Marinen skulle ønske en tydeligere klargjøring av forhold ved hovedoverhalingen, fordrer dette en aksept fra de andre aktørene. Respondentene fra FVBE og FMA Markap vurderer begge at ønsket klargjøring for hovedoverhalingen oppnås. «Ansvar og myndighet er tilstrekkelig klargjort gjennom utstedelse av gjennomføringsordren» (R1). «Alle nivåene av direktiver, bestemmelser og gjennomføringsordrer gjør at roller, ansvar og myndighet er tydelig avklart» (R3). Respondenten fra Marinen vurderer også at ansvar og myndighet i utgangspunktet er klargjort, men fremhever at myndigheten har klare begrensninger. «Her kan jeg ikke bestemme over ressursene, men må spørre om de kan gjøre noe» (R2).

Informant fra Sjøforsvarsstaben er mest kritisk til oppnådd klargjøring, og fremhever at «ingen er gitt et overordnet ansvar for alt som skjer under hovedoverhalingen. Marinen har tatt ansvaret, men ingen av aktørene har en helhetlig myndighet» (I4). Ved vurdering om ansvar og myndighet klargjøres, vektlegger dermed høyere styringsnivå i stor grad de prinsipielle utfordringene knyttet til valgt organisering. Disse utfordringene er også kjent på utførende nivå, men her vektlegges det gode samarbeidet mellom aktørene som en faktor som kompenserer for de prinsipielle utfordringene. «Samhandling lokalt på Haakonsværn fungerer stort sett fint ettersom de ulike aktørene kjenner hverandre og samarbeider godt» (R1). «En av grunnene til at det går bra i dag er at det er en personellflyt mellom FLO, FMA og Marinen og at aktørene kjenner hverandre og har de samme målene i bunn» (R2)

Til tross for prinsipielt uklare myndighetsforhold så løses oppdraget gjennom godt samarbeid mot et felles overordnet mål. Dette kan imidlertid fremstå som en «godværs-modell» som er avhengig av at partene opprettholder gode relasjoner. Ved større uenigheter kan de prinsipielle uklarhetene knyttet til ansvar og myndighet raskt komme til overflaten.

Delkonklusjon

Det fremstår ikke å være en mangel på antall dokumenter for å regulere ansvar og myndighet i forsvarssektoren. Overordnede retningslinjer fra Forsvarsdepartementet blir imidlertid beskrevet som uklare, noe som kan gi ringvirkninger for underliggende regelverk og medføre motstrid og uklarhet. Inngåelse av samhandlings- og leveranseavtaler bidrar i noe grad til å klargjøre ansvar og myndighet for hovedoverhalingen. Ansvar- og myndighetsforholdet mellom Sjøforsvaret og FLO fremstår som tydeligere avklart enn forholdet mellom Sjøforsvaret og FMA Markap. Dette med bakgrunn i prinsippal-agent forholdet mellom Sjøforsvaret og FLO.

Gjennomføringsordren for hovedoverhalingen vurderes som det viktigste verktøyet for klargjøring av ansvar og myndighet. Her foreligger det imidlertid en prinsipiell uklarhet rundt Marinens reelle mulighet til å pålegge andre aktører oppgaver. Marinens manglende formelle autoritet kompenseres i noe grad av godt samarbeid mellom aktørene.

Aktørene på utøvende nivå vurderer ansvar og myndighet som godt nok avklart for den praktiske gjennomføringen, men med iboende prinsipielle uklarheter. Disse uklarhetene følger implisitt av den valgte organiseringen, hvor det ikke foreligger en tydelig prinsippal med nødvendig autoritet for hele

prosessen. Det fremstår krevende å vesentlig bedre klargjøringen av ansvar og myndighet for hovedoverhalingen, uten at én part tildeles et helhetlig ansvar med nødvendig myndighet.

5.2 Følges ansvar og myndighet ad?

Hvordan ivaretas Forsvarets styringsprinsipp om at «ansvar og myndighet skal følges ad» ved organisering og gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?

Ved innføring av Forsvarets styringskonsept ble det vektlagt at den som tok ansvar skulle få en større frihet i gjennomføringen av egen virksomhet. Nødvendig myndighet skulle følge tildelt ansvar, og styringskonseptets prinsipper skulle understøttes av valgt organisering (Forsvarsdepartementet, 1993). Et overordnet innblikk i etterlevelse av dette premisset, gis i flere rapporter fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). I rapporten «modenhetsanalyse for forbedring og effektivisering i forsvarssektoren» fremhever FFI at «effektiviseringsarbeidet vanskeliggjøres av prosesser som går på tvers av etatsgrensene» (Forsvarets Forskningsinstitutt, 2020, s.59). I FFI sin Forsvarsanalyse for 2022 er også utfordringen med selvstendige etater og oppdelte verdikjeder kommentert særskilt.

Forsvarsmateriell ble etablert som en separat etat i 2016, 14 år etter Forsvarsbygg. Etablering av disse etatene har bidratt til spesialisering, dybde-kompetanse og et mer håndterlig kontrollspenn for forsvarssjefen. Det er imidlertid også eksempler på at dette har gått på bekostning av samvirke på tvers av sektoren. Utfordringene knyttet til å koordinere og modernisere materiellforvaltning og -vedlikehold er et slikt eksempel (Forsvarets Forskningsinstitutt, 2022, s.47).

For hovedoverhaling fregatt vil organisering etter styringskonseptet prinsipper medføre at den som har *ansvaret* for hovedoverhalingen, også innehar nødvendig *myndighet* til å påvirke resultatet. I oppgavens kapittel tre gis det en prosessuell beskrivelse av de ulike stegene i hovedoverhalingen med basis i NORSOK-sløyfen (figur 3). Her fremkommer det at flere av prosess-stegene krever involvering fra aktører i ulike organisasjoner, som alle er tildelt en *rolle* i prosessen. I hvilken grad tildelt rolle innbefatter et ansvar, samt hvordan et eventuelt ansvar *følges* av nødvendig myndighet, kan imidlertid fremstå som uklart. Sammenhengen mellom ansvar og tildelt myndighet, er også noe flere av oppgavens respondenter fremhever som det mest krevende med gjennomføring av aktiviteten hovedoverhaling fregatt. Her beskrives organiseringen som suboptimal som følge av manglende ende-til-ende ansvar i verdikjeden (R2, R4). Ved vurdering av hvem som har ansvaret for hovedoverhalingen som helhet, er imidlertid respondentene samstemte. Som følge av at det er Marinen som primært bærer det økonomiske ansvaret for hovedoverhalingen, samt skal anvende

fregattene i operativ tjeneste, ligger hovedansvaret hos Marinen. «Mitt ansvar som prosjektleder er å levere fartøyet klart og i henhold til det som er avtalt for både tid, kost og ytelse. Ansvaret ligger hos Marinen som har driftsansvaret for fartøyene. Jeg har imidlertid ikke myndighet ovenfor FMA, de har sine egne prioriteringer. Dette er en utfordring» (R2).

Uttalelsen viser at Marinen erkjenner ansvaret for gjennomføring av hovedoverhaling fregatt, men synliggjør også en oppfattet diskrepans mellom dette ansvaret, og den myndighet som er tildelt. Dette i motsetning til FMA Markap og FVBE som vurderer at de har tilstrekkelig myndighet til å ivareta sine tildelte ansvarsområder ved hovedoverhalingen (R1, R3). Av dette utledes det at utfordringen med at «ansvar og myndighet ikke følges ad» primært gjelder for Marinen. Følgelig vil forskningsspørsmålet belyses ved en gjennomgang av Marinens myndighet overfor de øvrige aktørene.

Marinens myndighet overfor FMA Markap

Marinens prosjektleder fremhever manglende formelle myndighet overfor FMA som en av de mest krevende faktorene ved gjennomføring av hovedoverhalingen. Blant annet erfares det at personellressurser allokert til hovedoverhalingen forsvinner underveis som følge av andre høyere prioriterte forhold i FMA. «Dette er FMA sine ressurser, og Marinen kan ikke overstyre denne prioriteringen» (R2)

Marinens myndighetsforhold overfor FMA Markap preges av det etablerte etatskillet mellom organisasjonene. Utskillelsen av FMA som en egen etat har medført lengre hierarkiske styringslinjer hvor første felles hierarkiske autoritet for partene er Forsvarsdepartementet. Ved ledelse av aktiviteten hovedoverhaling fregatt er Marinen avhengig av ressurser i FMA Markap, men har ikke en formell myndighet over ressursene. «Marinen har større mulighet til å prioritere hva FLO skal gjøre. Overfor FMA er det mer krevende» (R2). Fraværet av en tydelig prinsippal-agent relasjon mellom Marinen og FMA Markap bidrar til å svekke Marinens myndighet. Samhandlingsavtalen kan prinsipielt regulere partenes ansvar og myndighet, men eventuelle reguleringer krever enighet mellom partene.

Som følge av manglende økonomiske transaksjoner mellom Marinen og FMA Markap, vil heller ikke Marinen kunne anvende pris som styringsmekanisme. Som følge av dette gjenstår styringsmekanismen «voice» som den eneste tilgjengelige for Marinen (Hirschman, 1970). Beskjed

om utilfredsstillende forhold kan gis, men Marinen har få maktmuligheter utenom dette. Marinens formelle myndighet overfor FMA Markap vurderes dermed å ha klare begrensninger.

Marinens myndighet overfor FLO

Marinens myndighet overfor FLO svekkes av valgt organisasjonsstruktur. FLO sine ressurser er ikke kommandomessig underlagt Marinen, og autoritet kan følgelig ikke utøves gjennom en direkte hierarkisk relasjon. Nærmeste felles overordnede autoritet er her Forsvarsstaben.

Marinens myndighet overfor FLO styrkes imidlertid av prinsippal-agent forholdet mellom partene (Busch et al., 2011). Gjennomføringsordren for hovedoverhalingen angir at Marinen har tildelt FLO ansvaret for tid, kost og ytelse for hovedrutineomfanget. Respondenten fra FLO angir at «ved avvik på noen av disse områdene meldes dette tilbake til oppdragsgiver Marinen som tar beslutning om ønsket vei videre» (R1). Følgelig erkjennes Marinens prinsippal-rolle av FLO.

Det prinsipielle utgangspunktet i bestiller-utfører modellen tilsier at Marinen som prinsippal kan anvende pris som styringsmekanisme overfor agenten FLO (Busch et al., 2009). Som følge av at Marinen har budsjettansvaret, kan det også være nærliggende å tro at Marinen har nødvendig myndighet til å anvende tildelt økonomisk ramme slik Marinen finner det hensiktsmessig. Marinens bruk av pris som styringsmekanisme overfor FLO svekkes imidlertid av gjeldende innretning for horisontal samhandel i Forsvaret.

Marinen er den klart største kunden til FVBE, og har ikke noe annet reelt handlingsrom enn å utnytte verkstedkapasiteten fullt ut. Hvis ikke Marinen utnytter kapasiteten, så vil dette reguleres ved å øke verkstedets timepris. Gjennom horisontal samhandel så skal FLO sine budsjetter balanseres (I4).

Handelen i det interne markedet mellom Marinen og FLO reguleres av en fastsatt timepris for verkstedtjenester. Denne timeprisen skal tilpasses underveis i året slik at et økonomisk «nullsum-spill» oppnås for verkstedet. Verkstedets kostnader skal dekkes inn av kundens betalinger. I leveranseavtalen fastslås det også at «partene har et felles ansvar for at timeprisen er tilstrekkelig for at verkstedet skal gå i økonomisk balanse» (Sjef Sjøforsvaret & Sjef FLO, 2022). Hvis Marinen skulle ønske å anvende en annen leverandør enn FLO, ville dette dermed kun hatt begrenset effekt på Marinens kostnader mot FLO. Ved manglende salg av egen verkstedkapasitet, vil timeprisen for den enkelte verkstedstime økes slik at timeprisen er tilstrekkelig for å balansere FLO sitt budsjett.

Prinsipielt oppfyller dermed ikke den interne markedsrelasjonen mellom FLO og Marinen kravene til et velfungerende marked (Busch et al., 2009). Det er ingen reell konkurranse, og i tillegg er sanksjonsmulighetene ved manglende resultatoppnåelse i stor grad fraværende. I kontraktsrelasjonen har Marinen en svært begrenset mulighet til å benytte «exit» som virkemiddel gjennom å tre ut av relasjonen (Hirschman, 1970). Marinens gjenstående myndighet for å sanksjonere ved utilfredsstillende forhold er dermed gjennom bruk av virkemiddelet «voice». Marinen kan gjøre sin mening kjent til FLO direkte, samt overfor høyere hierarkiske ledd. Marinens manglende mulighet til å fravelge FLO som leverandør kan imidlertid hevdes å være en problemstilling av mer prinsipiell enn praktisk karakter. Av beredskapshensyn kan Marinen være godt tjent med å ha FLO som intern leverandør av vedlikeholdtjenester. «Marinen har FLO som hovedleverandør av vedlikehold, og slik må det være. Blir det krise og krig er det kanskje bare FLO som er den tilgjengelige parten for gjennomføring av vedlikehold. Da må FLO ha den nødvendige kompetansen» (R3). Denne uttalelsen indikerer at partene står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre. En slik avhengighet taler for at tillit, og opprettholdelse av gode relasjoner, bør vektlegges i samhandlingen mellom partene (Busch et al., 2011).

Marinens uformelle myndighet

Marinen kan også inneha en form for myndighet som ikke er formelt regulert, men som likevel kan spille en stor rolle. Denne uformelle myndigheten har sitt utgangspunkt i skillet mellom Forsvarets *primærvirksomhet*, og tilhørende *støttevirksomhet* (Forsvarsdepartementet, 1999). Marinen tilhører her Forsvarets primærvirksomhet, eller den «spisse ende», mens FVBE og FMA Markap er en del av støttevirksomheten. Det foreligger et klart avhengighetsforhold mellom primær- og støttevirksomheten, og resultatene til primærvirksomheten kan påvirkes sterkt av støttevirksomheten. Avhengigheten støttevirksomheten har til primærvirksomheten er imidlertid enda sterkere, og uten primærvirksomheten forsvinner selve eksistensgrunnlaget til støttevirksomheten. Forsvarskommissjonen kommenterer også dette forholdet. «Det må gjøres enda klarere at eksistensberettigelsen til de øvrige etatene primært er å understøtte Forsvaret» (Forsvarskommissjonen s. 279). Respondenten fra FMA viser at forståelsen av denne eksistensberettigelsen er til stede. «Det har vært diskusjoner om hva Marinen kan pålegge FMA, men jeg tenker vi har én oppgave – det er å sørge for operative leveranser» (R3).

Dette indikerer at Marinens uformelle myndighet styrkes gjennom eksistensen av en form for stiafhengighet i organisasjonene. Her kan underliggende normer og verdier fra en formativ periode, før gjennomførte organisasjonsendringer, fortsatt spille en rolle. Før opprettelsen av FLO i 2001 var

også alle aktørene samlet i Sjøforsvaret, med det som i dag er FVBE og FMA Markap organisert under Sjøforsvarets forsyningskommando (SFK) (Forsvarsdepartementet, 1999). Eksistensen av felles normer og verdier styrkes videre av at mye av personellet i organisasjonene har felles utdannings- og tjenestebakgrunn, og at det er en flyt av personell mellom organisasjonene.

I en studie av organisasjonskulturen i FMA beskriver også Erik Haugaard at «lojaliteten til egen forsvarsgren, som etableres gjennom tidligere tjeneste der, videreføres i kapasitetene til tross for de nå ikke er en organisatorisk del av Forsvaret» (Haugaard, 2020, s.61). Særsilt for FMA Markap fremkom det at lojaliteten og identifisering med Sjøforsvaret fortsatt står sterkt. Slagordet «for og med Sjøforsvaret» gjelder enda (Ibid s. 49-50). Studiens respondenter kjenner også på et fellesskap på tvers av organisasjonsgrensene, og kommenterer at oppsplittingen i ulike organisasjoner fremstår som kunstig (R1, R2, I4).

Vi har funnet en måte å samhandle på, men jeg tror det er en gjengs oppfatning i både Marinen, FLO og FMA Markap at det beste ville være å være samlet i en organisasjon under én sjef (R1).

For å få en helhetlig tilnærming burde alt vært ett sted, og helst trukket tilbake til Marinen. Da tror jeg man kunne fått gjort mer og med mindre ressursbruk. Jeg har inntrykk av at mange, også i FLO og FMA, mener dette ville være en god løsning (R2).

Eksistensen av felles normer og verdier, samt en enighet om overordnede målsetninger, kan med dette bidra til å øke Marinens myndighet utover det som tillegges gjennom formell organisasjonsstruktur og inngåtte avtaler. Marinens uformelle myndighet kan imidlertid svekkes gjennom en utvikling mot økte skiller mellom organisasjonene, samt en dreining av FMA i mer sivil retning i tråd med Svendsen-utvalgets anbefalinger (Svendsen-utvalget, 2020).

Delkonklusjon

Det er Marinen som har det overordnede ansvaret for hovedoverhalingen, mens FMA Markap og FVBE har et delansvar innenfor enkelte områder. FMA Markap og FVBE erfarer at deres ansvar ved hovedoverhalingen følges ad av tilstrekkelig myndighet. Marinen vurderer imidlertid at eget ansvar ikke er i samsvar med den myndighet som er tildelt. Marinens myndighet overfor FVBE styrkes av prinsipal-agent forholdet mellom partene. Myndigheten svekkes av at Marinen har en begrenset mulighet til å benytte pris og autoritet som styringsmekanismer overfor FVBE. Marinens myndighet overfor FMA Markap svekkes av etatsgrensen mellom Forsvaret og FMA. Marinen har også få

formelle muligheter til å påvirke ressursprioriteringene til FMA Markap. Marinens myndighet overfor FVBE og FMA Markap styrkes av uformelle forhold som felles normer og kultur, samt en enighet om overordnede mål. Dette bidrar til at det praktiske samarbeidet mellom partene fungerer tilfredsstillende.

Marinens myndighet til å styre hovedoverhalingen svekkes av organisatoriske skiller mellom aktørene, samt Marinens begrensede tilgang på virkningsfulle styringsmekanismer. Dette fører til en manglende etterlevelse av styringsprinsippet om at ansvar og myndighet skal følges ad. De resultater som oppnås kommer på tross av, ikke på grunn av, valgt organisering og innretting. Sterkere skiller, og økt avstand mellom organisasjonene, kan ytterligere forverre utfordringene.

5.3 Gjøres ansvar gjeldende?

Hvordan ivaretas Forsvarets styringsprinsipp om at «ansvar skal gjøres gjeldende» ved organisering og gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?»

Styringsprinsippet om at «ansvar skal gjøres gjeldende» kan sies å naturlig følge etter de øvrige styringsprinsippene. Hvis ansvar og myndighet følges ad og er tydelig klargjort, så kan også ansvar for resultatoppnåelsen gjøres gjeldende. Dette kan videre ha både en ansvarliggjørende og en motiverende effekt. Ansvarlig part kan belønnes når resultatkrav innfris, og kan tilsvarende ansvarliggjøres ved manglende resultatoppnåelse. Man gjøres «accountable» for oppnådde resultater.

Forsvarsministerens uttalelser om ansvarsapulverisering kan tyde på at tilstrekkelig «accountability» ikke oppnås i forsvarssektoren i dag (Gram, 2022). Under overskriften «En fragmentert forsvarssektor» gir også forsvarskommisjonen en svært kritisk vurdering av organisering og ansvarsforhold i sektoren. «De ulike aktørene i verdikjeden har ulike interesser og overlappende ansvarsområder. Dermed blir rollene vanskelige å definere, ansvaret vanskelig å plassere og myndigheten til aktørene uklar» (Forsvarskommisjonen, 2023, s.58). Forsvarskommisjonen anvender også hovedoverhaling fregatt som et spesifikt eksempel på uhensiktsmessig organisering og styring i forsvarssektoren. Her fremheves det at hovedoverhalingen har «tatt over fire ganger så lang tid som planlagt og har kostet 52 pst. mer enn budsjettet» (Ibid). Dette samsvarer med tidligere kritikk av hovedoverhalingen, hvor aktiviteten blir karakterisert som både ineffektiv og unødig kostbar (Bergens Tidende, 2014; Marinestaben, 2021; Riksrevisjonen, 2017).

Det er dermed godt grunnlag for å hevde at oppnådde resultater for hovedoverhalingen over en årrekke ikke har vært tilfredsstillende. Her kan det videre være naturlig å anta at manglende resultater har medført en form for konsekvens, eller at ansvar for resultatene har blitt gjort gjeldende. Oppgavens respondenter er imidlertid samstemte rundt at de ikke kjenner til at noen har blitt ansvarliggjort for manglende resultater. «Jeg kjenner ikke til at noen har blitt direkte ansvarliggjort for feil og manglende leveranser ved hovedoverhalingen i den grad at det har fått konsekvenser for vedkommende» (R1).

Årsaken til at ansvarliggjøring ikke gjennomføres til tross for utilfredsstillende resultater, er trolig tett knyttet mot erkjennelsen av at ansvar og myndighet ikke følges ad. En disaggregert og oppsplittet organisasjonsstruktur kan her medføre at det er vanskelig å plassere ansvar på en rettferdig måte. Forsvarskommisjonen beskriver også at «manglende ende-til-ende ansvar gjør det også utfordrende å stille noen til ansvar når noe ikke går som det skal» (Forsvarskommisjonen, 2023, s.58). I følge teorien om «the problem of many hands» og «the problem of many eyes», kan ulike aktører kan bli ansvarliggjort av ulike forum (Bovens, 2007; Lægreid, 2014). For hovedoverhaling fregatt vurderes de mest aktuelle formene for ansvarliggjøring å være *individuell ansvarliggjøring* og *hierarkisk ansvarliggjøring*.

Som vist i foregående forskningsspørsmål så kjennetegnes aktiviteten hovedoverhaling fregatt av brutte verdikjeder og manglende helhetsansvar. Dette bidrar til å svekke mulighetene for *individuell ansvarliggjøring* av enkeltpersoner for manglende resultatoppnåelse. Den som er nærmest å kunne ansvarliggjøres for prosessen som helhet er trolig Marinens prosjektleder. «Ansvaret faller på meg som prosjektleder. Det er derfor det er utfordrende at myndigheten ikke følger med. Det er frustrerende å skulle holdes til ansvar for noe man ikke har full kontroll over» (R3).

Her illustreres utfordringene knyttet til at ansvar og myndighet ikke følges ad. Marinens prosjektleder har ansvaret, men det vil være moralsk problematisk at ansvaret gjøres gjeldende uten at nødvendig myndighet medfølger. For at individuell ansvarliggjøring skal være moralsk forsvarlig må det foreligge en klar kausalitet, samt trolig et element av uaktsomhet eller uforstand. Dette gjennom at handlingene til enkeltpersonen må være uforsvarlige, samt være direkte knyttet til uønskede resultater. Et eksempel på individuell ansvarliggjøring overfor et juridisk forum foreligger i tiltalen mot ansvarlig vaksjef under havariet til KNM Helge Ingstad. Her skal Hordaland tingrett vurdere om vaksjefen kan stilles strafferettslig ansvarlig for havariet (Riksadvokaten, 2022).

Muligheten for en tilsvarende strafferettslig ansvarliggjøring av aktører tilknyttet hovedoverhaling fregatt vurderes imidlertid som liten.

Ansvar kan også gjøres gjeldende gjennom *hierarkisk ansvarliggjøring* (Bovens, 2007), hvor ledere i Forsvaret ansvarliggjøres i kraft av sin posisjon. Et eksempel på dette er Vassdalen-ulykken fra 1986, hvor Brigadesjef Arne Pran tok ansvar og avgikk fra sin stilling (Layton & Solnes, 2016). Pran sin avgang ble ikke pålagt fra noe hold, og kan dermed ses på som en form for ansvarliggjøring overfor et *sosialt forum*. Som følge av ansvaret overfor offentligheten, eller statens innbyggere, valgte Pran selv å fratruke seg. Et annet eksempel fulgte av den såkalte milliardsprekken i Forsvaret fra 2004, hvor både sjefen for Forsvarets logistikkorganisasjon og Generalinspektøren for Hæren (GIH) fratrukte sine stillinger som følge av økonomisk merforbruk (Bogen & Håkenstad, 2015, s.206-210). Dette kan trolig tilskrives som ansvarliggjøring overfor både et *politisk* og et *administrativt* forum. Lederne hadde ikke lenger politisk tillit, og hadde samtidig brutt normative krav til budsjettkontroll.

Krav om hierarkisk ansvarliggjøring ble også ytret etter havariet til KNM Helge Ingstad, hvor ledelsen i Sjøforsvaret ble oppfordret til å avgå (Aftenposten, 2021). Nåværende Sjef Sjøforsvaret, Rune Andersen, avviste dette med at det er «en generell offisersholdning» å ikke stikke av når det blir vanskelig (Ibid.). Ledelsen i Sjøforsvaret kan med dette sies å ha «tatt ansvar ved å bli sittende», et uttrykk anvendt av statsminister Jens Stoltenberg etter fremlegging av 22.juli kommisjonens kritiske rapport (NRK, 2012). Ettersom hierarkisk ansvarliggjøring ikke ble gjort gjeldende etter hendelsene 22.juli 2011, samt havariet til KNM Helge Ingstad, er det vanskelig å se for seg hvilke hendelser knyttet til hovedoverhaling fregatt som kan medføre denne formen for ansvarliggjøring.

Det kan også hevdes at mer indirekte form for ansvarliggjøring overfor *sosiale forum*, eller offentligheten, kan være relevant for hovedoverhalingen (Bovens, 2007). Dette som følge av offentlighetens forventning om at tildelte midler til Forsvaret anvendes på best mulig vis. Her kan aktører tilknyttet hovedoverhalingen potensielt bli satt i offentlighetens søkelys, med krav om å svare for manglende resultatoppnåelse. Dette forholdet vanskeliggjøres imidlertid av offentlighetens tilgang på informasjon om hovedoverhalingens resultater. Som beskrevet i metodekapittelet er svært mye av denne informasjonen sikkerhetsgradert og unntatt offentligheten. Økt åpenhet, med tilhørende økt mulighet for ansvarliggjøring overfor sosiale forum, utgjør også noe av forfatterens motivasjon ved valg av tematikk for denne oppgaven. Disse observasjonene tilsier at oppnåelse av «accountability» for hovedoverhalingen er krevende, noe som styrkes av uttalelser fra oppgavens

respondenter.«Det er min oppfatning at organisering av hovedoverhalingen er så fragmentert at det er vanskelig å kunne holde noen ansvarlig for resultatene» (I4).

Som følge av erfart fragmentering kan ansvaret for manglende resultatoppnåelse bli tillagt den udefinierbare størrelsen «systemet». Ved å legge ansvaret på noe som ikke kan ansvarliggjøres, så forvitres imidlertid muligheten for «accountability». En form for ansvar tas ved identifisering av læringspunkter, med mulige endringer av systemet som resultat. Som følge av fragmenterte prosesser og oppsplittede organisasjoner, kan også ansvarliggjøring av systemet være det eneste moralsk akseptable alternativet. En slik form for «accountability» svekker imidlertid mulighetene for å gjøre noe med utfordringene.

Den varslede tillitsreformen fra Regjeringen gir imidlertid indikasjoner på at økt ansvarliggjøring fremover kan være mulig (Gram, 2022). Dette ettersom ett av hovedtrekkene i tillitsreformen er et økt samsvar mellom formelt og reelt ansvar, noe som anses som premissgivende for at ansvarliggjøring skal være mulig.

Delkonklusjon

Resultatoppnåelsen for hovedoverhaling fregatt har over en årrekke vært mindre tilfredsstillende. Etterlevelse av styringsprinsippet om at ansvar og myndighet skal gjøres gjeldende tilsier at manglende resultatoppnåelse følges av en form for ansvarliggjøring. For hovedoverhaling fregatt er det ikke indikasjoner på at slik ansvarliggjøring gjennomføres.

Muligheten for etterlevelse av styringsprinsippet svekkes i betydelig grad av en organisering preget av fragmentering, og manglende ende-til ende ansvar. Som følge av mangelen på helhetlig ansvar og myndighet, er det betydelige moralske utfordringer knyttet til en individuell ansvarliggjøring for sviktende resultatoppnåelse. En form for hierarkisk ansvarliggjøring av topplederne i organisasjonene er mulig, men svekkes av gjeldende praksis hvor «ansvar tas ved å bli sittende». Ansvarliggjøring overfor offentligheten vil også være en underliggende mulighet. Denne muligheten svekkes imidlertid av manglende åpenhet om hovedoverhalingen.

Opgaven finner at muligheten for at ansvar skal gjøres gjeldende i all hovedsak er avhengig av etterlevelse av styringsprinsippet om at ansvar og myndighet skal følges ad. Ettersom myndighet ikke følger ansvar ved hovedoverhalingen, er det også krevende å gjøre ansvar gjeldende.

5.4 Påvirker etterlevelse av styringsprinsippene kostnadseffektiviteten?

Hvordan påvirker etterlevelse av Forsvarets styringsprinsipper mulighetene for en kostnadseffektiv gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?

Forventningen om at Forsvaret skal driftes på en kostnadseffektiv måte vurderes som vedvarende. Denne forventningen var premissgivende for innføring av Forsvarets styringskonsept i 1993 (St. meld. 16), og er også tydelig i inneværende langtidsplan for Forsvaret (St. prop 14 S) (Forsvarsdepartementet, 1993, 2020). Ved sammenligning av ordlyden i de to stortingsdokumentene, forfattet med nær tretti års mellomrom, kan imidlertid beskrivelsene fremstå som tilforlatelig like.

I stortingsmelding 16 (1993) fremheves «uheldige sider ved de etablerte og tradisjonelle ansvars- og myndighetslinjer», og det forutsettes at «både departementet og Forsvarssjefen rydder opp i ansvarslinjene og tilpasser organisasjonsstrukturen» (Forsvarsdepartementet, 1993, s.142). I Stortingsproposisjon 14 S (2020) vil regjeringen fremover «vektlegge forbedringer av sektorens leveranser ved å effektivisere verdikjedene og bedre samhandlingen i forsvarssektoren» (Forsvarsdepartementet, 2020, s.49)

Til tross for innføring av Forsvarets styringskonsept, samt betydelige organisasjonsendringer, er likevel beskrivelsen av dagens situasjon i stor grad sammenlignbar med situasjonen beskrevet i 1993. Behovet for tydeligere avklaring av roller, ansvar og myndighet i forsvarssektoren er fortsatt til stede. Dette gir videre en tydelig indikasjon på at innføringen av Forsvarets styringskonsept, med påfølgende organisasjonsendringer, ikke har hatt ønsket effekt. Disse indikasjonene styrkes av flere rapporter og utredninger. Blant annet fremhever McKinsey-rapporten fra 2015 manglende ende-til-ende ansvar for vedlikeholdsoppgavene som sentral utfordring (McKinsey & Company Inc, 2015). Utfordringene knyttet til uklare ansvar og myndighetsforhold antas med dette å ha en betydelig påvirkning på mulighetene for en kostnadseffektiv gjennomføring av hovedoverhaling fregatt. For å undersøke dette vil forskningsspørsmålet ta utgangspunkt i to av de mest sentrale verktøyene for å oppnå ønsket kostnadseffektivitet. Oppsplitting av enheter, samt innføring av interne markeder.

Oppsplitting av enheter

Gjennomførte organisasjonsendringer i Forsvaret kan knyttes mot NPM-elementet «disagreggering av enheter i offentlig sektor» (Hood, 1991). Gjennom oppsplitting i mer spesialiserte resultatenheter kan økt kostnadseffektivitet oppnås gjennom mulighet for stordriftsfordeler. I tillegg vil en

oppsplitting legge til rette for bruk av interne markeder, som igjen tar sikte på å øke kostnadseffektiviteten ved bruk av konkurranse som virkemiddel (Busch et al., 2009). Organisatorisk oppsplitting og fragmentering krever imidlertid tydelig avklarte grenseskiller mellom involverte aktører, dette i samsvar med styringsprinsippet om at ansvar og myndighet skal klargjøres. En kompleks aktivitet som hovedoverhaling fregatt kan ses på som en sammenhengende verdikjede. Erfaringsrapporten etter gjennomføring av hovedoverhaling KNM Roald Amundsen, synliggjør med basis i NORSOK-modellen hvordan ansvar og myndighet i verdikjeden er delt mellom ulike organisasjoner og aktører (figur 4). Sluttresultatet for hovedoverhalingen, og med det kostnadseffektiviteten, er imidlertid avhengig av at verdikjeden som helhet fungerer. Her kan forhold som brutte verdikjeder, samt opportunistisk adferd fra aktører i kjeden, ha en betydelig påvirkning på resultatoppgjøret.

For å illustrere denne utfordringen kan oppdatering av fregattens vedlikeholdsplan anvendes som eksempel. Denne planen fastsettes av FMA Markap og kravsetter vedlikeholdet gjennom generering av vedlikeholdsoppdrag (R3). Oppgavens respondenter fremhever også kvaliteten på fregattens vedlikeholdsplan som et område som vesentlig påvirker hovedrutinens kostnadseffektivitet (R1, R2). I henhold til NORSOK-modellens steg knyttet til *rapportering, analyse og forbedringstiltak* (figur 3) skal læringspunkter ved gjennomføring av hovedoverhalingen identifiseres, og forbedringer gjennomføres. Dette blant annet gjennom oppdatering av vedlikeholdsplanen med tilhørende jobbkort. Dette er et område som Marinen ønsker skal bli høyere prioritert, men hvor Marinen mangler myndighet til å beslutte dette (R2, I4). Marinens helhetsansvar følges ikke av tildelt myndighet. «Ansvaret for oppdatering av vedlikeholdsplanen er tillagt FMA Markap, hvor det over tid har vært en manglende ressurssetting av denne oppgaven» (R1). Respondent fra FMA Markap erkjenner også at dette er et område for forbedring. «Jeg er klar over Marinens ønske om at vedlikeholdsplanen skal bli bedre, og at FMA ikke klarer å oppfylle dette ønsket. Slik har det vært i mange år, og er et resultat av ressursituasjonen» (R3).

Utfordringene med oppdatering av vedlikeholdsplanen gir indikasjoner på ulik målstruktur mellom Marinen og FMA Markap (Busch et al., 2009). For Marinen er oppdatering av vedlikeholdsplanen høyt prioritert, men det er ikke gitt at FMA Markap har de samme prioriteringene. FMA vil heller ikke måtte bære kostnadmessige konsekvenser av en mangelfullt oppdatert vedlikeholdsplan, disse kostnadene bæres av Marinen. En nyttemaksimerende adferd for FMA Markap, kan dermed være å heller prioritere områder hvor organisasjonen direkte må svare for måloppnåelsen. Eksistensen av slike styringsutfordringer bekreftes også delvis av respondenten fra FMA Markap. «I årene etter

havariet til KNM Helge Ingstad har FMA Markap hatt enormt fokus på sikkerhetstilrådingene fra havarikommisjonen, og lukking av identifiserte avvik. Dette har gått kraftig ut over saksbehandlingskapasitet for utbedring av vedlikeholdsplanen» (R3).

Dette eksempelet illustrerer at insentivstrukturen til FMA Markap ikke nødvendigvis samsvarer med målsetningene til Marinen. Ettersom Marinen er ansvarlig for hovedoverhalingen medfører dette betydelig styringsutfordringer, samt økt risiko for opportunistisk adferd. FMA Markap agerer og prioriterer ut ifra egne målsetninger, og ikke nødvendigvis ut fra det som tjener hovedoverhalingen som helhet. Marinens mulighet for å korrigere denne adferden vanskeliggjøres også av svake prinsippal-agent forhold. Marinen som ansvarlig for hovedoverhalingen besitter få maktmidler til å påvirke andre aktørers ressursprioriteringer. Ansvar og myndighet følges ikke ad.

Vektlegging av delområder i verdikjeden kan også medføre et fokus på *ressurseffektivitet* fremfor *flyteffektivitet* (Modig & Åhlström, 2016). Etter lean-tankegangen kan et slikt fokus medføre suboptimalitet med økte total kostnader som resultat (Ibid.). Som eksempel på dette kan tilgang til reservedeler for hovedoverhalingen anvendes, ettersom dette er sentral del for å oppnå en kostnadseffektiv gjennomføring. «For å møte egne innsparingsmål har eksempelvis FLO Forsyning redusert åpningstidene på egne forsyningslagre, noe som påvirker tilgangen til nødvendige reservedeler for å utføre arbeid ved hovedrutinen» (R1). Gjennom reduserte åpningstider kan FLO Forsyning her ha nådd sine egne innsparingsmål, og isolert sett være ressurseffektive. Merkostnadene for prosessen som helhet kan imidlertid være større enn den isolerte innsparingen. Dette indikerer et mulig effektivitetsparadoks hvor de enkelte organisasjonene og prosessene isolert sett kan være ressurseffektive, men at prosessen som helhet ikke er effektiv (Modig & Åhlström, 2016). Ved et mer helhetlig tankesett og fokus på flyteffektivitet ville total kostnadsbildet blitt vektlagt i større grad.

Fokuset på ressurseffektivitet fremfor flyteffektivitet muliggjøres av valgt organisering, samt manglende etterlevelse av styringsprinsippet om at ansvar og myndighet skal følges ad. Med en slik tilnærming vil fokus rettes mot å gjøre tingene riktig, og ikke mot å gjøre de riktige tingene. Sammen med eksistensen av opportunistisk adferd, vil et fokus på ressurseffektivitet fremfor flyteffektivitet i vesentlig grad kunne påvirke kostnadseffektiviteten for hovedoverhalingen.

Innføring av interne markeder

Rasjonalet bak innføring av interne markeder er å oppnå de samme effektene som ordinære markeder (Busch et al., 2009). NPM-elementet om oppsplitting av enheter rettferdiggjøres også blant annet av muligheten for å innføre interne markeder (Hood, 1991). Ett av tiltakene ved innføring Forsvarets styringskonsept var innføring av horisontal samhandel (HS), hvor internprising skulle sikre mer effektiv utnyttelse av ressursene (Forsvarsdepartementet, 1993). For hovedoverhaling fregatt gjennomføres horisontal samhandel mellom FVBE og Marinen. Under forskningsspørsmål to ble dette problematisert gjennom at nåværende innretting ikke legger til rette for at Marinen i tilstrekkelig grad kan anvende pris som styringsmekanisme. Det foreligger ingen reell konkurransesituasjon, og gjeldende praksis følger ikke styringsprinsippet om at ansvar og myndighet skal følges ad.

Prinsipielt kan imidlertid horisontal samhandel også gi positive effekter, i særdeleshet gjennom økt kostnadsbevissthet for aktørene. Således kan det tenkes at til tross for svakheter rundt hvordan HS praktiseres, så kan disse oppveies av de positive effektene en eventuell økt kostnadsbevissthet medfører. Dette forutsetter imidlertid at HS nettopp gir en økt kostnadsbevissthet. På dette området er det lite forskning, men i en studie av horisontal samhandel i Ingeniørbataljonen fremkommer det at økt kostnadsbevissthet ikke oppnås ved hjelp av horisontal samhandel, men heller gjennom en kultur preget av sterkt eierskap og ansvarsfølelse til eget materiell (Aske & Tømmerås Tuvmarken, 2018).

Studiens respondenter er alle opptatt av kostnader, men er usikre på om HS medvirker til økt kostnadsbevissthet. «Kundeforholdet ovenfor FLO blir kunstig for meg» (R2). «Det er problematisk at vi bruker tid og ressurser på å opprettholde en markedsfunksjon som ikke møter grunnleggende krav til et marked» (I4). Dette illustrerer at opprettholdelsen av et marked medfører både styringskostnader og transaksjonskostnader, dette uten at effekten er tydelig.

Bruk av markedsmekanismer for å regulere partenes samhandling kan også ha flere ikke-intenderte konsekvenser. I kritikken mot interne markeder i forsvarssektoren fremheves det at en utstrakt markedstankegang kan ha en betydelig negativ effekt på organisasjonskulturen. Vektleggingen av konkurranse kan her føre til en «dem og oss» holdning, hvor fellesskapsfølelsen og korpsånden blir skadelidende (Diesen, 2013). Bruk av konkurranse som virkemiddel kan således stå i motstrid til den vekt Forsvarets fellesoperative doktrine legger på «unity of effort», eller enhetlig innsats, som en viktig komponent i oppdragsløsningen (Forsvaret, 2019). Negative konsekvenser for operativ drift er imidlertid en abstrakt størrelse som vanskelig lar seg måle.

Interne markeder er basert på bestiller-utfører modellen, hvor tilstrekkelig bestillerkompetanse er en forutsetning for at modellen skal fungere (Busch et al., 2009). Dette kan få en ikke-intendert konsekvens ved at nødvendigheten av tilstrekkelig bestillerkompetanse kan medføre en utvanning av kompetansemiljøene i Forsvaret. Som organisasjon kan det hevdes at Forsvaret er preget av en svært bred kompetanseportefølje, med mange svært spesialiserte fagområder. Skillet mellom bestiller og utfører kan her medføre at denne kompetansen ikke samles ett sted, men blir spredt i ulike organisasjoner. For vedlikehold av fregatt kan kompetanse på sonarsystemene tjene som eksempel. Som følge av oppsplitting mellom FMA Markap som kravstiller, Marinen som bestiller og FLO som utførende part vil kompetansemiljøet innenfor sonar måtte være spredt mellom organisasjonene. Dette kan videre påvirke opprettholdelsen av robuste fagmiljøer.

Et velfungerende internt marked er avhengig av at ansvar og myndighet er klargjort i tydelige avtaler. Videre skal ansvar og myndighet følges ad gjennom at prinsipalen besitter nødvendige styringsmekanismer for å påvirke agenten. Til sist skal ansvar gjøres gjeldende gjennom muligheten for å gi sanksjoner ved manglende resultatoppnåelse.

I foregående forskningsspørsmål synliggjøres det at alle disse forutsetningene har betydelige svakheter. Ettersom disse mekanismene ikke foreligger, kan det også være grunnlag for å hevde at effektene man ønsker å oppnå gjennom et internmarked heller ikke er mulig. Markedet er der, men det påvirker i liten grad aktørenes insentiver. Når selve eksistensen av et marked også medfører transaksjonskostnader, samt uheldige ringvirkninger på andre områder, kan det være grunnlag for å hevde at det interne markedet gir motsatt effekt av det man ønsket å oppnå. Markedsmekanismene bidrar i realiteten til økte kostnader.

Delkonklusjon

Oppsplitting av enheter, samt innføring av interne markeder, fremheves som de mest relevante verktøyene for å oppnå kostnadseffektivitet. Oppsplitting av enheter krever at ansvar og myndighet mellom involverte aktører klargjøres. For å unngå opportunistisk adferd, samt sikre flyteffektivitet fremfor prosessaktivitet, kreves det at ansvar og myndighet følges ad og gjøres gjeldende.

Innføring av interne markeder krever tydelige avtaler hvor ansvar og myndighet klargjøres. Ansvar må følges ad gjennom eksistensen av styringsmekanismer, og gjøres gjeldende gjennom sanksjonsmuligheter.

Både ved oppsplitting av enheter, og innføring av interne markeder, foreligger det betydelige mangler knyttet til etterlevelse av styringsprinsippene. Disse manglene kan ha en vesentlig påvirkning på mulighetene for en kostnadseffektiv gjennomføring av hovedoverhalingen.

6. Oppsummering og konklusjon

Denne oppgaven har stilt spørsmålet: *Hvordan etterleves Forsvarets styringsprinsipper ved gjennomføring av aktiviteten hovedoverhaling fregatt.*

Oppgavens relevans følger av det underliggende kravet om Forsvaret skal styres på en hensiktsmessig måte, og at tildelte midler anvendes til best mulig nytte. I en mer spent sikkerhetspolitisk situasjon er det også av stor viktighet av styringen av Forsvaret bidrar til operative leveranser. Gode og effektive vedlikeholdstjenester er her en vesentlig faktor for å opprettholde fregattenes kampkraft.

Oppgaven har tatt utgangspunkt i de mest sentrale aktørene ved hovedoverhalingen, og undersøkt hvordan og i hvilken grad ansvar og myndighet klargjøres, følges ad og gjøres gjeldende. Videre har oppgaven belyst hvordan etterlevelse av styringsprinsippene påvirker hovedoverhalingens kostnadseffektivitet. Oppgaven finner at styringsprinsippet om at *ansvar og myndighet skal klargjøres* kun delvis etterleves. Det er utall dokumenter på ulike nivåer som beskriver ansvar og myndighetsforhold i forsvarsektoren, hvor gjennomføringsordren er det mest vesentlige dokumentet. Denne bidrar i stor grad til ønsket klargjøring, men har en underliggende prinsipiell uklarhet knyttet til Marinens mulighet til å gi oppdrag til aktører utenfor egen kommandolinje.

Styringsprinsippet om at *ansvar og myndighet skal følges ad* etterleves ikke ved hovedoverhalingen. Marinen har ansvaret, men nødvendig myndighet er ikke i samsvar med tildelt ansvar. Marinens myndighet svekkes av organisatoriske skiller, samt mangelfull tilgang på virkningsfulle styringsmekanismer overfor andre aktører. Til tross for prinsipielle uklarheter, evner aktørene likevel å samarbeide på en tilfredsstillende måte. Dette hovedsakelig grunnet felles normer og kultur, samt en enighet om overordnede mål.

Styringsprinsippet om at *ansvar skal gjøres gjeldende* følger naturlig av de andre styringsprinsippene. Oppgaven finner at til tross for manglende resultatoppnåelse ved hovedoverhalingen så blir ingen

aktører ansvarliggjort. Mulighetene for ansvarliggjøring svekkes av en fragmentert organisasjonsstruktur med manglende ende-til-ende ansvar, noe som medfører at det er betydelige moralske utfordringer knyttet til ansvarliggjøring av enkeltpersoner. Muligheten for at lederne i organisasjonen tar ansvar i form av sin posisjon er til stede, men denne praksisen er uvanlig. Som følge av dette så etterleves ikke styringsprinsippet om at ansvar skal gjøres gjeldende.

Oppgaven har også undersøkt hvordan etterlevelse av styringsprinsippene påvirker mulighetene for en *kostnadseffektiv gjennomføring* av hovedoverhalingen. Oppgavens funn tilsier at mangelfull etterlevelse av styringsprinsippene kan ha en vesentlig påvirkning på hovedoverhalingens kostnadseffektivitet. I særlig grad påvirkes kostnadseffektiviteten av ulik målstruktur mellom aktørene, og et internt marked som ikke fungerer etter hensikten.

Av dette konkluderer oppgaven med at Forsvarets styringsprinsipper i all hovedsak ikke etterleves ved gjennomføring av hovedoverhaling fregatt.

Forsvarsministerens uttalelser om den varslede tillitsreformen i Forsvaret, hvor etatene skal bestå og Forsvaret skal ha en enda tydeligere bestillerfunksjon, står også i motstrid til denne oppgavens funn. Oppgaven finner at de erfarte utfordringene knyttet til ansvar og myndighet ved hovedoverhalingen, i svært stor grad er knyttet til etableringen av organisatoriske skiller mellom involverte aktører. Disse utfordringene kompenseres i noe grad av kulturelle forhold som tillit mellom partene, samt enighet om felles overordnet mål. En tro på at Forsvarets styringsutfordringer kan løses gjennom tydeligere skillelinjer, og en kontraktuell regulering av interaksjonen mellom flere organisasjoner og etater, fremstår i beste fall som naivt. Forsvarsministerens skisserte løsning på styringsutfordringene vurderes også å stå i motstrid med intensjonen bak regjeringens varslede tillitsreform, hvor økt samsvar mellom formelt og reelt ansvar vektlegges. En mer virkningsfull versjon av tillitsreformen vil her kunne være å sørge for en organisasjonsform som faktisk er organisert etter styringskonseptets prinsipper. Med en slik tilnærming kunne ansvarsforholdene blitt klargjort, myndighet fulgt ansvaret, og ansvaret blitt gjort gjeldende.

6.1 Forslag til videre forskning

Tematikken roller, ansvar og myndighet er svært omfattende, og videre forskning kan følgelig springe i flere retninger. Denne studiens avgrensninger medfører at det utelukkende har blitt sett nærmere på etterlevelse av Forsvarets styringsprinsipper ved gjennomføring av den spesifikke aktiviteten

hovedoverhaling fregatt. Relevant for videre forskning kan være en tilsvarende studie, men med andre undersøkelsesobjekter. Her kan også de kulturelle forholdene forbundet med intern samhandling i forsvarssektoren undersøkes i nærmere detalj enn det som har blitt gjort i denne oppgaven.

Videre har denne studiens fokus lagt på samhandling mellom aktører på utøvende nivå. En studie som undersøker etterlevelse av styringsprinsippene på høyere styringsnivåer kunne her gitt nyttige perspektiver. En nærmere undersøkelse av hvordan sikkerhetsdimensjonen (safety) påvirkes av fordeling av roller, ansvar og myndighet i forsvarssektoren ville også kunne gitt nyttig kunnskap. Relevansen til denne tematikken aktualiseres ytterligere av havarikommisjonens rapporter etter havariet til KNM Helge Ingstad.

Avslutningsvis stiller denne studien seg bak forsvarskommisjonens anbefaling om å gjennomføre «en bredt anlagt effektivitetsanalyse av forsvarssektoren, som også innbefatter potensielt overflødige organisasjonsledd og -nivåer» (Forsvarskommisjonen, 2023, s.280).

Litteraturliste

- Aftenposten. (2015, april 22). Forsvarssjefen vingeklippes for milliarder. <https://n9.cl/y0onf>
- Aftenposten. (2021, april 21). Helge Ingstad-rapporten: Sjøoffiserer mener forsvarsministeren og to admiraler må gå av. <https://n9.cl/s8ypi>
- AJP-3, Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations. (u.å.).
- Aske, A. M., & Tømmerås Tuvmarken, S. (2018). Fremmer horisontal samhandel kostnadsbevissthet Masteroppgave, Høgskolen i Innlandet. <https://n9.cl/opiyw>
- Aspøy, A. (2023). Frustrerende forsvar. Stat & Styring, 1–2023. <https://doi.org/10.18261/stat.33.1>
- Bergens Tidende. (2014, august 31). Hovedoverhalingen sprakk med 50 millioner. <https://n9.cl/kxec5>
- Bogen, O., & Håkenstad, M. (2015). Balansegang. Dreyers forlag.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. European Law Journal, 13(4), 447–468. <https://n9.cl/xy358>
- Brandsma, G. J., & Schillemans, T. (2013). The Accountability Cube: Measuring Accountability. Journal of Public Administration Research and Theory, 23(4), 953–975. <https://n9.cl/5wmu4i>
- Busch et al. (2011). Modernisering av offentlig sektor: Trender, ideer og praksiser (Bd. 3). Universitetsforlaget.
- Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. O. (2009). Økonomistyring i det offentlige (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Busch, T., Vanebo, J. O., & Dehlin Erlend. (2010). Organisasjon og organisering (6. utg.). Universitetsforlaget.
- Christensen, T. (2006). Staten og reformenes forunderlige verden. Nytt Norsk Tidsskrift, 23(3), 215–226. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2006-03-03>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., & Aars, J. (2021). Forvaltning og politikk (5. utg.). Universitetsforlaget. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2020120907550
- Christensen, T., Lægreid, P., Røvik, K. A., & Roness, P. G. (2007). Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth. Routledge.
- Dale, P. C. N. (2014). Pragmatisk mål-, resultat- og risikostyring i Forsvaret? Masteroppgave Norges Handelshøyskole.
- Diesen, S. (2013, august 30). Strategisk styring og ledelse i norsk offentlig sektor. Minerva. <https://www.minervanett.no/strategisk-styring-og-ledelse-i-norsk-offentlig-sektor/14203>
- Diesen, S. (2022, januar 14). Vil Forsvarskommisjonen kunne utrette noe? <https://www.minervanett.no/sverre-diesen/vil-forsvarskommisjonen-kunne-utrette-noe/396988>

DNV. (2022). DNV - Rules for classification.

Doffin.no. (2022, juli 7). Kunngjøring om konkurranse. Rammeavtale—Vedlikehold og oppgradering fregatt. Doffin.no. <https://www.doffin.no/Notice/Details/2022-300584>

Equinor. (u.å.). Revisjonsstanser for robuste plattformer. Hentet 6. april 2023, fra <https://n9.cl/15e1w>

Eriksen, E. (2021). Balansert målstyring i Forsvaret. En casestudie om bruk av målstyringsverktøyet mål-resultat og risikostyring i Sjøforsvaret. Masteroppgave Universitetet i Tromsø.

Etterretningstjenesten. (2023). Fokus 2023. <https://n9.cl/knjzr>

Forbruker og administrasjonsdepartementet. (1989). NOU: 1989:5 En bedre organisert stat.

Forsvaret. (u.å.). Modernisering og effektivisering i forsvarssektoren. Forsvaret. Hentet 20. mars 2023, fra <https://www.forsvaret.no/soldater-og-ansatte/modernisering-og-effektivisering-i-forsvarssektoren>

Forsvaret. (2019a). Forsvarets fellesoperative doktrine. Forsvarsstaben. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/2631948>

Forsvaret. (2019b). Forsvarets fellesoperative doktrine.

Forsvaret. (2019c). Rapport etter forsvarsintern undersøkelse av alvorlig hendelse med KNM Helge Ingstad i Hjeltefjorden 8. November 2018.

Forsvaret. (2020). Forsvarets grunnsyn på ledelse. <https://n9.cl/o1nb8>

Forsvaret. (2022). Forsvarets årsrapport 2022.

Forsvarets Forskningsinstitutt. (2020). Modenhetsanalyse for forbedring og effektivisering i forsvarssektoren.

Forsvarets Forskningsinstitutt. (2022). Forsvarsanalysen 2022. <https://n9.cl/hod23>

Forsvarets Forum. (2022, desember 2). – Et krevende råd å få, helt på oppløpsiden <https://n9.cl/fl0o1>

Forsvarets logistikkorganisasjon. (2017). 1805—Reglement om verksteddrift og vedlikeholdstjenester. <https://regelverk.forsvaret.no/fileresult?attachmentId=15489258>

Forsvarsbygg. (2022). Forsvarsbygg 20 år. <https://n9.cl/5psgh>

Forsvarsdepartementet. (1993). St.meld nr 16 (1992-93). Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98. <https://n9.cl/ea490>

Forsvarsdepartementet. (1999). NOU 1999: 8 Materiellforvaltningen i Forsvaret

Materiellforvaltningen i Forsvaret—Framtidig virksomhet, styring og organisering. <https://n9.cl/i2bwl>

Forsvarsdepartementet. (2000, mai 5). St.prp. Nr. 55 (1999-2000) <https://n9.cl/d7e13>

Forsvarsdepartementet. (2001, februar 16). St.prp. Nr. 45 (2000-2001) <https://n9.cl/xmkn0q>

Forsvarsdepartementet. (2002, april 5). St.prp. Nr. 55 (2001-2002) <https://n9.cl/5xw0y>

Forsvarsdepartementet. (2003, september 12). St.prp. Nr. 1 (2003-2004) <https://n9.cl/erz1h>

Forsvarsdepartementet. (2016). Retningslinjer for logistikkvirksomheten i Forsvarssektoren.

Forsvarsdepartementet. (2020, oktober 16). Prop. 14 S (2020–2021) <https://n9.cl/rdzq8>

Forsvarsdepartementet. (2022, juni 28). Staten ved Forsvarsdepartementet ilagt foretaksstraff <https://n9.cl/5jetn>

Forsvarskomiteen. (1993). Innstilling fra forsvarskomiteen om hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-1998. <https://n9.cl/9bo34>

Forsvarskommisjonen. (2023). NOU 2023:14 Forsvarskommisjonen av 2021. Forsvar for fred og frihet [Norges offentlige utredninger]. <https://n9.cl/jup8a>

Forsvarsmateriell. (2021). Direktiv for materiellforvaltning.

Forsvarsmateriells historie. (u.å.). Norsk. Hentet 28. februar 2023, fra <https://www.fma.no/om-oss/historien>

Forsvarsminister Bjørn Arild Gram. (2022, desember 5). Behov for tillitsreform i Forsvaret. <https://n9.cl/3daq8>

Forsvarssjefen. (2017). Direktiv for kommando og kontroll. FOBID.

Forsvarssjefen. (2018). Direktiv for virksomhetsstyring.

Forsvarsstaben. (2016, august 22). Behov for revidering av retningslinjene for logistikkvirksomhet i forsvarssektoren. 2016/002934-022/FORSVARET/000.

Forsvarsstaben. (2018). Direktiv for virksomhetsstyring.

Gram, B. A. (2022, desember 1). Debatt: Behov for tillitsreform i Forsvaret. www.dn.no. <https://n9.cl/vo3in>

Grimen, H. (2004). Samfunnsvitenskapelig tenkemåter (3. utg.). Universitetsforlaget.

Haque, M. S. (2007). Revisiting the New Public Management. *Public Administration Review*, 67(1), 179–182.

Haugaard, E. (2020). Organisasjonskulturen i Forsvarsmateriell. Masteroppgave, Forsvarets høyskole. <https://n9.cl/geq5wf>

Hermansen, T. (2004). Den nyliberalistiske staten. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 21(3–4), 306–319. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2004-03-04-08>

Hilde, P. S. (2022, desember 19). Vil alt bli så meget bedre med tillitsbasert styring? <https://n9.cl/h81d2>

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.

Hjelmervik, K. W. (2020). Samhandling og måloppnåelse i FLO. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/2677950>

Hood, C. (1991). A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less?: Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. University Press.

Hurdalsplattformen. (2021, oktober 14). [Rapport]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>

Høiback, H. (2021). *Carl von Clausewitz av Harald Høiback*. Cappelen Damm

Innst. 259 S (2022-2023). (2023). Kontroll- og konstitusjonskomiteen. <https://n9.cl/h81d2>

Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. (3. utg.). Cappelen Damm AS.

Johnsen, Å. (2019). *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked (Bd. 2)*. Fagbokforlaget.

Klausen. (2011). *Fra Public Administration over New PA til NPM. I Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. (3. utg.). Universitetsforlaget.

Layton, H., & Solnes, K. (2016). *Den siste dagen: (Vassdalenulykken)*. Harald Layton Forlag.

Lægreid, P. (2014). *Accountability and New Public Management*. I *The Oxford handbook of Accountability*. Oxford University Press.

Marinestaben. (2021). *Erfaringsrapport fra hovedoverhaling KNM Roald Amundsen*. Avgraderte utdrag.

McKinsey & Company Inc. (2015). *Rapport om anbefalinger knyttet til tiltak utarbeidet av McKinsey & Company Inc*. <https://n9.cl/0wv3z>

Modig, N., & Åhlström, P. (2016). *Dette er Lean. Løsningen på effektivitetsparadokset*. Rheologica Publishing.

Morgenbladet. (2014, mai 16). *Norges historiens 10 beste NOU-er*. <https://n9.cl/r5awp>

Maaø, O. J. (2022, november 27). 'FRAMSKRITTET': Til forsvar av den butte ende! Stratagem. <https://www.stratagem.no/framskrittet-til-forsvar-av-den-butte-enden/>

Norsk Standard. (2018). *Vedlikehold—Vedlikeholdsterminologi, NS-EN 13306*. standard.no

NRK. (2012, november 26). *Stoltenberg: Vi må plassere ansvar*. NRK. https://www.nrk.no/norge/stoltenberg_-vi-ma-plassere-ansvar-1.8410483

Nærings- og fiskeridepartementet. (2007). *Lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)*. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-02-16-9>

Oljedirektoratet. (1998). *Basisstudie vedlikeholdsstyring. Metode for egenvurdering av vedlikeholdsstyring*. <https://n9.cl/ziseg>

-
- Porter, M. E. (1985). TECHNOLOGY AND COMPETITIVE ADVANTAGE. *Journal of Business Strategy*, 5(3), 60–78. <https://doi.org/10.1108/eb039075>
- Rachlew, A., Løken, G.-E., & Bergestuen, S. T. (2020). Den profesjonelle samtalen. Universitetsforlaget.
- Riksadvokaten. (2022). Kollisjon mellom KNM Helge Ingstad og Sola TS - Påtaleavgjørelse. <https://n9.cl/io8xn>
- Riksrevisjonen. (2001). Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende omstillingen i Forsvaret.
- Riksrevisjonen. (2017). Undersøkelse av fregattvåpenets operative evne. Ugradert sammendrag av Dokument 3:13 (2015–2016). <https://n9.cl/9r6ut>
- Riksrevisjonen. (2018). Undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret. <https://n9.cl/klai5>
- Riksrevisjonen. (2022). Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjons systemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner. <https://n9.cl/m5hul>
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227–238. <https://doi.org/10.2307/975901>
- Røvik, K. A. (2007). Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon. Universitetsforlaget.
- Sjef Sjøforsvaret, & Sjef FLO. (2022). Leveranseavtale mellom Sjef Sjøforsvaret og Sjef Forsvarets logistikkorganisasjon for perioden 1.jan 2022—31.des.2026.
- Sjef Sjøforsvaret, & Sjef FMA Markap. (2022). Samhandlingsavtale mellom Sjøforsvaret og Forsvarsmateriell Maritime kapasiteter (Unntatt offentlighet).
- Skagestad, O. G. (2015). NPM som skyteskive (igjen). *Stat & Styling*, 25(1), 18–21. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2015-01-08>
- Statens havarikommisjon. (2019). Delrapport 1 om kollisjonen mellom fregatten KNM Helge Ingstad og tankbåten Sola TS utenfor Stureterminalen i Hjeltefjorden, Hordaland, 8. November 2018. <https://havarikommisjonen.no/Sjofart/Avgitte-rapporter/2019-08>
- Svendsen-utvalget. (2020). Svendsen-utvalget. Økt evne til å kombinere menneske og teknologi. <https://n9.cl/ela0m8>
- Sørensen, P.-H. (2009). Horisontal samhandel i Forsvaret – den indre fiende? Masteroppgave, Forsvarets høgskole. <https://n9.cl/n2xdw>
- Tranøy, B. S. (2006). Markedets makt over sinnene. Aschehoug.
- Verdens gang. (2022, oktober 20). Slik passer Nato på norsk gassproduksjon <https://www.vg.no/i/eJJ0yy>
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research. Design and Methods* (5. utg.). SAGE publications

Vedlegg A – Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet:

Følges ansvar og myndighet ad? Etterlevelse av Forsvarets ledelsesprinsipper ved gjennomføring av hovedoverhaling fregatt.

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet å belyse hvordan og hvorvidt Forsvarets ledelsesprinsipper etterleves ved gjennomføring av hovedoverhaling fregatt.

I dette skrivet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

I forbindelse med Forsvarets høyskole (FHS)/ Stabsskolen sitt masterprogram, skriver jeg en masteroppgave med følgende problemstilling:

Følges ansvar og myndighet ad? Etterlevelse av Forsvarets ledelsesprinsipper ved gjennomføring av hovedoverhaling fregatt.

Hovedoverhaling fregatt er en gjentakende aktivitet forbundet med større kostnader, og hvor gjennomføringen har betydelig innvirkning på fregattenes tekniske tilstand og videre deres operative tilgjengelighet. Gjennom organisasjonsendringer de seneste 20 årene har roller, ansvar og myndighet i forsvarssektoren blitt betydelig endret, blant annet gjennom opprettelsen av organisasjonsheter og etater som Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) og Forsvarsmateriell (FMA). Prosjektet tar sikte på å belyse hvordan og hvorvidt Forsvarets ledelsesprinsipper etterleves i interaksjonen og rollefordelingen mellom Marinen og FMA/FLO. Videre vil det belyses hvordan rollefordelingen påvirker mulighetene for en kosteffektiv gjennomføring av aktiviteten hovedoverhaling fregatt. Oppgaven gjennomføres som en tilfellestudie, hvor teori og litteratur innenfor primært økonomi- og organisasjonsteori utgjør det teoretiske grunnlaget for oppgaven.

Forskningsspørsmål:

1. *Hvordan ivaretas Forsvarets ledelsesprinsipp om at «ansvar og myndighet skal klargjøres» ved organisering og gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?»*

-
2. *Hvordan ivaretas Forsvarets ledelsesprinsipp om at «ansvar og myndighet skal følges ad» ved organisering og gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?*
 3. *Hvordan ivaretas Forsvarets ledelsesprinsipp om at «ansvar skal gjøres gjeldende» ved organisering og gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?»?*
 4. *Hvordan påvirker dagens organisering og rollefordeling mulighetene for en kosteffektiv gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?*

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Forsvarets Høyskole er ansvarlig for prosjektet.

Veileder og prosjektansvarlig er høyskolelektor Ståle Ulriksen.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Informanter som ønskes intervjuet er enkeltpersoner i relevante stillinger med kjennskap til tematikken fra forskjellige utøvende nivåer og avdelinger i Forsvaret.

Du er pekt ut fordi du er en del av mitt nettverk, eller fordi avdelingen din har pekt på deg.

Kontaktopplysningene dine er anskaffet via din organisasjons adressebok

Primærhensikten med intervjuene er å få frem konsekvenser av dagens organisering med hensyn til fordeling av roller, ansvar og myndighet.

Hva innebærer det for deg å delta?

Deltagelse innebærer et semistrukturert individuelt intervju av ca. 1 – 1,5 timers varighet.

Spørsmål/tematikk vil bli tilsendt informant på mail 2-5 dager i forkant av avtalt tid for intervju.

Primært ønskes et ansikt-til-ansikt møte, sekundært per telefon/skype. Spørsmålene vil omhandle forhold rundt dagens organisering av hovedoverhaling fregatt. Det vil bli tatt notater og lydopptak under intervjuet. Alle notater og lydopptak slettes når prosjektet er avsluttet. Eventuelle sitater som tas i bruk i oppgaven vil bli fremsendt for godkjenning.

Intervjuet vil bli anonymisert på den måten at ingen respondenter navngis, men avdelingstilhørighet kan bli tilkjennegjort i oppgaven. Selv om du ikke navngis direkte, vil det være mulig for aktører med organisasjonskjennskap å identifisere deg. Dette gjennom informasjon gitt i intervju rundt stilling/plass i organisasjonen.

Du står fritt til å trekke deg fra intervjuet når som helst

Det er frivillig å delta i prosjektet.

Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger.

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun masterstudenten med veileder ved Forsvarets Høyskole som vil ha tilgang til de innsamlede dataene. Alle data vil lagres på Forsvarets sikre ugraderte IKT-plattform i Norge. Intervjuet vil bli anonymisert på den måten at ingen respondenter navngis, men avdelingstilhørighet kan bli tilkjenngjort i oppgaven.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er juni 2023. Personopplysninger og lydopptak vil da bli slettet.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene.
- å få rettet personopplysninger om deg.
- å få slettet personopplysninger om deg.
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Forsvarets Høyskole har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Hans Magnus Lønøy, masterstudent Forsvarets Høyskole
hlonoy@mil.no
922 36 658
- Ståle Ulriksen, veileder Forsvarets Høyskole.
sulriksen@mil.no
416 86 072
- Forsvarets personvernombud

Forsvarets.personvernombud@mil.no

915 03 003

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Hans Magnus Lønøy
(Masterstudent)

Ståle Ulriksen
(Veileder)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet:

Ansvar og myndighet skal følges ad. Etterlevelse av Forsvarets ledelsesprinsipper ved gjennomføring av hovedoverhaling fregatt.

Jeg har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg B – Intervjuguide

Innledning

Kort om meg selv, samt om oppgaven.

Dette prosjektet er en masteroppgave ved Forsvarets Høgskole (FHS), og har til hensikt å se nærmere på hvordan og hvorvidt Forsvarets ledelsesprinsipper etterleves ved gjennomføring av hovedoverhaling fregatt. Dette er en gjentakende aktivitet forbundet med større kostnader, og hvor gjennomføringen har betydelig innvirkning på fregattenes tekniske tilstand og videre deres operative tilgjengelighet. Gjennom organisasjonsendringer de seneste 20 årene har roller, ansvar og myndighet i forsvarssektoren blitt betydelig endret, blant annet gjennom opprettelsen av organisasjonsheter og etater som Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) og Forsvarsmateriell (FMA). Prosjektet tar sikte på å belyse hvordan og hvorvidt Forsvarets ledelsesprinsipper etterleves i interaksjonen og rollefordelingen mellom Marinen og FMA/FLO. Videre vil det belyses hvordan rollefordelingen påvirker mulighetene for en kosteffektiv gjennomføring av aktiviteten hovedoverhaling fregatt.

Oppgavens problemstilling er:

Følges ansvar og myndighet ad? Etterlevelse av Forsvarets ledelsesprinsipper ved gjennomføring av hovedoverhaling fregatt.

Oppgaven gjennomføres som en tilfellestudie, hvor teori og litteratur innenfor primært økonomi- og organisasjonsteori utgjør det teoretiske grunnlaget for oppgaven.

Kort om formalia

- Intervjuet gjennomføres som et åpent intervju.
- Intervjuet blir tatt opp med lydopptaker, og jeg vil ta notater underveis.
- De mest vesentlige delene av intervjuet vil bli transkribert, og det gis mulighet for gjennomlesning av transkripsjonen i etterkant.
- Intervjuet vil bli anonymisert på den måten at ingen respondenter navngis, men avdelingstilhørighet kan bli tilkjenngjort i oppgaven.
- Eventuelle sitater så vil også bli anonymisert, og i tillegg sendt frem for godkjenning.
- Personvernet i prosjektet vil ivaretas, og prosjektet er godkjent av Norsk senter for

forskningsdata AS (NSD) og Forsvarets forskningsnemnd.

- Prosjektet er ugradert. Dersom det kommer frem graderte opplysninger under intervjuet, er det fint om det bemerkes.
- Din deltagelse er frivillig, og du kan trekke deg når som helst.
- Varigheten av intervjuet vil bli omkring 1 – 1,5 time
- Har du noen spørsmål til intervjuet, eller er det noe som er uklart?
- Har jeg ditt samtykke?

Spørsmål

Bakgrunn:

- Hva er din nåværende stilling og funksjon? Fortell kort om jobben du har i dag.
- Hvilken tilknytning har din stilling til gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?
- Er du kjent med Forsvarets ledelsesprinsipper?

Forskningsspørsmål nr 1:

Hvordan ivaretas Forsvarets ledelsesprinsipp om at «ansvar og myndighet skal klargjøres» ved organisering og gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?»

- 1.1 Hva legger du i begrepene ansvar og myndighet?
- 1.2 På hvilken måte klargjøres ansvar og myndighet knyttet til hovedoverhaling fregatt i ordrer/instrukser eller lignende?
- 1.3 I hvilken grad bidrar leveranseavtaler og samhandlingsavtaler til klargjøring av ansvar og myndighet knyttet til hovedoverhaling fregatt?
- 1.4 Vil du si at de enkelte organisasjonsenhetenes ansvar og myndighet er tydelig klargjort?

Forskningsspørsmål 2:

Hvordan ivaretas Forsvarets ledelsesprinsipp om at «ansvar og myndighet skal følges ad» ved organisering og gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?»

- 2.1 Hvilket ansvar og myndighet har du/din organisasjon ved gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?
- 2.2 Vil du si at prinsippet om at «ansvar og myndighet skal følges ad» etterleves ved organisering og gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?

2.3 Hvilke gevinster og ulemper mener du nåværende organisering medfører?

Forskningsspørsmål 3:

Hvordan ivaretas Forsvarets ledelsesprinsipp om at «ansvar skal gjøres gjeldende» ved organisering og gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?»?

3.1 Hvem har ansvaret for eventuelle forsinkelser knyttet til hovedoverhaling fregatt (tid)?

3.2 Hvem har ansvaret for eventuelle budsjettoverskridelser knyttet til hovedoverhaling fregatt (kost)?

3.3 Hvem har ansvaret for kvalitetsmessige avvik knyttet til gjennomføring av hovedoverhaling fregatt (ytelse)?

3.4 Vil du si at prinsippet om at «ansvar skal gjøres gjeldende» etterleves?

3.5 Vil eventuelle avvik tilknyttet tid, kost og ytelse medføre konsekvenser for organisasjonen/enkeltpersoner. I tilfelle hvilke?

Forskningsspørsmål 4:

Hvordan påvirker dagens organisering og rollefordeling mulighetene for en kosteffektiv gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?»?

4.1 Hva legger du i begrepet kosteffektiv gjennomføring?

4.2 I hvilken grad tenker du at aktiviteten hovedoverhaling fregatt gjennomføres på en kosteffektiv måte i dag?

4.3 Ser du noen sammenhenger mellom organisering/rollefordeling og kosteffektiv gjennomføring?

4.4 hvilken grad vil du si at transaksjonskostnader påvirker en kosteffektiv gjennomføring av hovedoverhaling?

4.5 I hvilken grad kan Sjef Marinen som budsjett- og resultatansvarlig sjef påvirke at hovedoverhaling fregatt gjennomføres på en kosteffektiv måte?

4.6 Hvilken rolle tror du nærhet og kjennskap mellom aktørene FMA, FVBE og Marinen spiller for å få til en kosteffektiv gjennomføring av hovedoverhaling fregatt?

4.7 Har det vært en bedring etter gjennomføring av HO RAMU? I tilfelle – hvilke?

4.8 Etter din mening - hva er de viktigste forbedringsområdene for økt kosteffektivitet knyttet til hovedoverhaling fregatt?

- Tenker du at ditt syn er representativt for organisasjonen du tilhører?
- Er det noe du savner eller som du tenker vi burde snakke om i lys av oppgavens problemstilling?

Avslutning:

- Avslutte lydopptaket.
- Be om forslag til andre respondenter og kilder.
- Informere om muligheten til å kontrollere sitater, og hvordan resultatene publiseres.
- Takke for intervjuet, og be om mulighet til å ta kontakt ved uklarheter.

Vedlegg C – NSD sin vurdering av prosjektet

Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer
354695

Vurderingstype
Automatisk 

Dato
21.02.2023

Prosjekttittel

Masteroppgave: Ansvar og myndighet skal følges ad. Etterlevelse av Forsvarets ledelsesprinsipper ved gjennomføring av hovedoverhaling fregatt.

Behandlingsansvarlig institusjon

Forsvarets Høgskole / Forsvarets stabsskole

Prosjektansvarlig

Ståle Ulriksen

Student

Hans Magnus Lønøy

Prosjektperiode

01.02.2023 - 15.06.2023

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 15.06.2023.

[Meldeskjema](#)

Grunnlag for automatisk vurdering

Meldeskjemaet har fått en automatisk vurdering. Det vil si at vurderingen er foretatt maskinelt, basert på informasjonen som er fylt inn i meldeskjemaet. Kun behandling av personopplysninger med lav personvernulempe og risiko får automatisk vurdering. Sentrale kriterier er:

- De registrerte er over 15 år
- Behandlingen omfatter ikke særlige kategorier personopplysninger;
 - Rasemessig eller etnisk opprinnelse
 - Politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning
 - Fagforeningsmedlemskap
 - Genetiske data
 - Biometriske data for å entydig identifisere et individ
 - Helseopplysninger
 - Seksuelle forhold eller seksuell orientering
- Behandlingen omfatter ikke opplysninger om straffedommer og lovovertrедelser
- Personopplysningene skal ikke behandles utenfor EU/EØS-området, og ingen som befinner seg utenfor EU/EØS skal ha tilgang til personopplysningene
- De registrerte mottar informasjon på forhånd om behandlingen av personopplysningene.

Informasjon til de registrerte (utvalgene) om behandlingen må inneholde

- Den behandlingsansvarliges identitet og kontaktopplysninger
- Kontaktopplysninger til personvernombudet (hvis relevant)
- Formålet med behandlingen av personopplysningene
- Det vitenskapelige formålet (formålet med studien)
- Det lovlige grunnlaget for behandlingen av personopplysningene
- Hvilke personopplysninger som vil bli behandlet, og hvordan de samles inn, eller hvor de hentes fra
- Hvem som vil få tilgang til personopplysningene (kategorier mottakere)

-
- Hvor lenge personopplysningene vil bli behandlet
 - Retten til å trekke samtykket tilbake og øvrige rettigheter

Vi anbefaler å bruke vår [mal til informasjonsskriv](#).

Informasjonssikkerhet

Du må behandle personopplysningene i tråd med retningslinjene for informasjonssikkerhet og lagringsguider ved behandlingsansvarlig institusjon. Institusjonen er ansvarlig for at vilkårene for personvernforordningen artikkel 5.1. d) riktighet, 5. 1. f) integritet og konfidensialitet, og 32 sikkerhet er oppfylt.

Vedlegg D – Tillatelse fra Forsvarets forskningsnemnd



FORSVARET
Forsvarets høyskole

1 av 2

Vår saksbehandler
Audun Benjamin Bengtson, aubengtson@mil.no
+47
FHS/FAGSTAB/SEK FOU ADM

Vår dato
2023-04-11

Vår referanse
2023/014953-002/FORSVARET/ 910

Tidligere dato **Tidligere referanse**

Til
Hans Magnus Lønøy
.
..

Kopi til
FLO/FVP/FVBE/OVERFLATESEK/PL&PROD KTR/Geir Sten
FMA/MARKAP/STAB/Bjørn Ove Stikholmen
SJØ/SST/Kjell-Knut Aabrek

Tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål

1 Bakgrunn

Forsvarets høyskole (FHS) har mottatt din søknad av 19. mars 2023 om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål. Prosjektet det skal innhentes data til er en masteroppgave, og følgende problemstillinger er oppgitt: «Følges ansvar og myndighet ad? Etterlevelse av Forsvarets ledelsesprinsipper ved gjennomføring av hovedoverhaling fregatt». Det skal gjennomføres intervju med aktører på utøvende nivå i gjennomføring av hovedoverhaling fregatt og tillatelse er innhentet ved Geir Sten (FLO/FVP/FVBE), Bjørn Stikholmen (FMA/MARKAP/STAB) og Kjell-Knut Aabrek (SJØ/SST).

2 Drøfting

Vurdering av søknader om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål er regulert av *Bestemmelse om utlevering av personopplysninger til forskning og gjennomføring av spørreundersøkelser*, fastsatt av sjef HR-avdelingen i Forsvarsstaben 1. mai 2018. I henhold til punkt 2.3 og 2.4 i denne bestemmelsen er det en forskningsnemnd oppnevnt av sjef FHS som har myndighet til å behandle søknader om tillatelse til datainnsamling i Forsvaret. Kriterier og rettsgrunnlag som skal legges til grunn for vurderingen er omtalt i punkt 4.1 og 4.2. Forskningsnemnda har vurdert din søknad som tilfredsstillende i henhold til gjeldende krav.

3 Vedtak

Søknad om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål innvilges. Tillatelsen gjelder til prosjektslutt 25. juni 2023.

4 Vilkår for tillatelsen

Det er kun gitt tillatelse til innhenting av det datamaterialet som fremgår av søknaden. Data hentet fra Forsvaret skal ikke benyttes til andre formål enn den aktuelle masteroppgaven. Ved prosjektslutt skal alle data hentet fra Forsvaret slettes. Det skal sendes sluttmelding til FHS vedlagt masteroppgaven. Sluttmelding sendes til fhs.datautlevering@mil.no

Postadresse	Besøksadresse	Sivil telefon/telefaks	Epost/ Internett	Vedlegg
Postboks 800 Postmottak 2617 Lillehammer Norge	Oslo mil/Akershus 0015 OSLO Norge	/	postmottak@mil.no www.forsvaret.no	
		Militær telefon/telefaks 99/0500 3699	Organisasjonsnummer NO 986 105 174 MVA	

Sven Gabriel Holtmark

Leder forskningsnemnda

Dokumentet er elektronisk godkjent, og har derfor ikke håndskreven signatur.