



**FORSVARET**  
Forsvarets høgskole

*Samhandling og måloppnåelse i FLO*

**Knut Wilhelm Hjelmervik**

Masteroppgave  
Forsvarets høgskole  
Vår 2020



# Forord

Denne oppgaven markerer slutten på min 3-årige deltidsmaster i militære studier ved Forsvarets høyskole våren 2020.

Motivasjonen for denne studien er forankret i håpet om at den kan være et av flere bidrag til FLO i kommende OU-prosesser, samtidig som den kan gi nyttige innspill til hvordan FLO kan forbedre samhandling internt og eksternt.

Jeg vil rette en stor takk til mine utnevnte veiledere Kåre Dahl Martinsen og Tore Listou for metodisk støtte og rådgivning underveis i studiet. Jeg vil også rette en takk til studieveileder Eline V. Vedde for rask respons og kyndig veiledning i studiets varighet. Jeg vil også få takke respondentene for deres tid under intervjuer, men også samtaler og perspektiver underveis i studiet. Jeg vil også takke mine arbeidsgivere som har gitt meg muligheten til å gjennomføre dette studiet ved siden av arbeid.

Til slutt, men ikke minst må jeg berømme min kjære samboer og mine barn for å holde ut med skiftende humør, sene kvelder og tidvis total uteblivelse fra en families plikter i hverdagen til fordel for studiene.

# Sammendrag

Denne studien ser på samhandling, ledelse, beslutninger, ansvar, roller og myndighet og deres betydning for måloppnåelse i Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). En kvalitativt studie er valgt og oppgaven tar for seg to vinklinger. Den første delen ser på intraorganisatoriske faktorer både fra et ledelsesperspektiv og ansattperspektiv i FLO og i relasjon mot blant annet Forsvarsmateriell (FMA). Bakteppet er opprettelsen av FLO strategiske anskaffelser (FLO SA) etter anbefaling fra K10+ programmet. Den andre vinklingen ser på konsekvenser av faktorene relatert mot Personlig bekledning og utrustning (PBU) kategorien i FLO SA. Samlet ser problemstillingen på *hvilke intraorganisatoriske faktorer som påvirker FLO SA PBU sin evne til å nå de mål Forsvaret setter for anskaffelser av PBU opp mot de mål som er satt for 2021-2022*. Sentral organisasjonsteori innen det instrumentelle og kulturelle perspektivet er brukt for å forklare og forstå hvordan FLO kan fremstå.

De ulike organisasjonene i forsvarssektoren synes omforent om målet som er å fremskaffe riktig materiell, til riktig tid, i riktig mengde og til riktig pris. Det er også gode erfaringer med opprettelsen av kategoriteam i FLO. Studiet peker derimot på at forståelsen for, og bruken av direktiver, bestemmelser og instruksjoner er ulik alt etter hvem som leser eller operasjonaliserer dem. Dette synet forsterkes av respondentenes meninger. Den ulike forståelsen, eller uenigheten om ansvar, roller og myndighet fremstår tidvis som en hemmende faktor internt i FLO. Det påvises delvis overlappende roller og ansvarsbeskrivelser i direktiver og bestemmelser, og styringslinjene kan oppleves som uklare. Videre peker studiet på at tiden antatt er moden for å tenke nytt sett i lys av at PBU kategorien ikke leverer i henhold til det som forventes. Det fremlegges en hypotese om at sammenslåing av fagmiljøer innen PBU området, sammen med bruk av lengre strategiske avtaler med aktører det sivile markedet er en farbar vei

# Summary

This study looks at interaction, leadership, decisions, responsibilities, roles and authority and their significance for goal achievement in the Norwegian Defense Logistics Organization (NDLO). A qualitative study has been selected and the thesis deals with two angles. The first part looks at intra-organizational factors from both a management and employee perspective in NDLO and in relation to, among other things, Norwegian Defense Material Agency (NDMA). The backdrop is the creation of NDLO Strategic Acquisitions (NDLO SA) on the recommendation of the K10 + program. The second approach looks at the consequences of the factors related to the Personal Apparel and Equipment (PAE) category in NDLO SA. Overall, the issue looks at what intra-organizational factors affect NDLO SA PAE's ability to achieve the goals the Defense sets for procurement of PAEs against the goals set for 2021-2022. Central organizational theory within the instrumental and cultural perspective is used to explain and understand how NDLO can appear.

The various organizations in the defense sector seem to agree on the goal of providing the right material, at the right time, in the right amount and at the right price. There is also good experience with the establishment of category teams in NDLO. The study, on the other hand, points out that the understanding and use of directives, regulations and instructions differ according to who reads or operationalizes them. This view is reinforced by the respondents' opinions. The different understanding, or disagreement about responsibility, roles and authority, sometimes appears as an inhibiting factor internally in the NDLO. Partially overlapping roles and descriptions of responsibilities are identified in directives and regulations, and the management lines may be perceived as unclear. Furthermore, the study points out that the time is expected to be ripe for new thinking in light of the PAE category not delivering according to what is expected. A hypothesis is presented. The merging of professional environments within the PAE area, together with the use of longer strategic agreements with actors in the civilian market is introduced as a liable pathway.

# Forkortelser

<b>Forkortelse</b>	<b>Betydning</b>
AF	Avtaleforvalter- ansvarlig for oppfølging av rammeavtaler fra og med kontraktsignering frem til og med terminering
DIF	Driftsenhet i Forsvaret- ett kapittel med selvstendig inntekts og utgiftsansvar
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FMA	Forsvarsmateriell- egen DIF i forsvarssektoren. Ledes av FD, ikke Forsvarssjefen.
FSJ	Forsvarssjefen
IVB	Iverksettelsesbrev
K10+	Program (Prosjekt) som skal fremme 10% besparelser for Forsvaret gjennom de anbefalinger eller tiltak de har foreslått. – K10+ sluttrapport danner grunnlaget for de valg som har, og blir gjort i FLO SA
KA	Kategoriansvarlig- leder for et spesifikt kjerneteam.
Kategoriteam	Samlebetegnelse for alle medlemmene i en anskaffelse slik som vist i figur 5
Kjerneteam	Ansatte i et kjerneteam er ressurser med AF eller MS ansvar- ledes av kategoriensvarlig. Det er 14 Kategorier i FLO SA
KS	Kategorisjef- sjef for de kategoriensvarlige. 4 kategoriensvarlige. Det er 3 Kategorisjefer i FLO SA.
MFA	Materiell forsynings avdelingen -FLO sin avdeling for oppfølging av blant annet NSPA.
MS	Merkantil saksbehandler- prosjektansvarlig for anskaffelsen frem til kontraktsignering
MSA	Materiellstyringsavdelingen- FLO
NSPA	Nato support and procurement agency
SA	Strategiske anskaffelser -FLO

# Innholdsfortegnelse

<b>Forkortelser</b> .....	<b>VI</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 BAKGRUNN .....	1
1.2 PROBLEMSTILLING.....	3
1.3 OPERASJONALISERING AV PROBLEMSTILLING .....	7
1.4 AVGRENSNING .....	10
1.5 OPPGAVENS STRUKTUR .....	11
<b>2 Teoretisk referanseramme</b> .....	<b>11</b>
2.1 TEORETISK TILNÆRMING .....	12
2.2 SAMHANDLING, LEDELSE OG KONFLIKT I DET INSTRUMENTELLE OG KULTURELLE PERSPEKTIVET.....	13
2.3 LEDELSE, BESLUTNINGER OG MÅL UNDER BEGRENSET RASJONALITET .....	15
2.4 ROLLER OG ANSVAR .....	18
2.5 TEORI SAMMENDRAG .....	19
<b>3 Metode</b> .....	<b>21</b>
3.1 UNDERSØKELSESDSIGN .....	22
3.2 RESPONDENTER.....	22
3.3 INNSAMLING AV DATA .....	25
3.4 BEARBEIDELSE OG ANALYSE AV DATA .....	28
3.5 FORSKNINGSKVALITET .....	30
<b>4 Presentasjon av case</b> .....	<b>31</b>
4.1 KATEGORISTRATEGI PBU .....	31
4.2 RELEVANTE AVDELINGER I FLO.....	31
4.3 NSPA.....	32
4.4 FMA.....	33
4.5 SLUTTBRUKER.....	33
<b>5 Analyse</b> .....	<b>34</b>
5.1.1 NORMATIVE DOKUMENTER OG ORGANISASJONSTEORI.....	34

5.1.2	OVERODNEDE FØRINGER- FORUTSETNING FOR SAMHANDLING OG ROLLEDELING MELLOM FLO OG FMA.....	35
5.1.3	SAMHANDLING, ROLLER, ANSVAR OG MYNDIGHET I FLO.....	41
5.1.4	SJEFSRÅD- STYRING, LEDELSE OG ROLLEKONFLIKTER.....	42
5.1.5	ØKT SAMHANDLING GJENNOM BEDRE RUTINER MATRISEORGANISERING ELLER SAMMENSLÅING AV ORGANISASJONSENHETER? .....	46
5.1.6	DELKONKLUSJON; I HVILKEN GRAD LEGGER DAGENS ORGANISERING AV MSA, SA OG FLO STAB TIL RETTE FOR EFFEKTIVT SAMHANDLING .....	49
5.2	FLO SA PBU .....	49
5.2.1	AVTALEDEKNING FREM MOT 2021-2022.....	50
5.2.2	STØTTENDE AVDELING -MSA .....	52
5.2.3	STØTTENDE AVDELINGER- FMA.....	53
5.2.4	SAMARBEIDSKLIMA.....	55
5.3	MULIGE LØSNINGER.....	56
5.3.1	TILTAK FOR HEVET AVTALEDEKNING .....	57
5.3.2	TILTAK FOR BEDRE SAMARBEID .....	58
5.4	UTFORDRINGER MED FORESLÅTTE TILTAK.....	59
<b>6</b>	<b>Oppsummering.....</b>	<b>61</b>
6.1	ANBEFALING TIL VIDERE FORSKNING .....	63
6.2	REFLEKSJONER KNYTTET TIL FORSKNINGSPROSESSE .....	63
	<b>Litteraturliste.....</b>	<b>65</b>
	<b>Vedlegg A: Intervjuguide .....</b>	<b>67</b>



## **Figuroversikt**

Figur 1: Målhierarki (s. 6)

Figur 2: Funksjonsbasert inndeling for en produksjonsbedrift, (s. 8)

Figur 3: Mennesket som begrenset rasjonell beslutningstaker (s. 16)

Figur 4: Sammenheng mellom formell posisjon, interpersonelle roller, informasjonsroller og beslutningsroller som ledere i organisasjoner kan ha (s. 19)

Figur 5: Viser de viktigste samarbeidspartnere som er identifisert for PBU området av K10+ (s. 23)

Figur 6: Analyse i en kvalitativ undersøkelse (s. 28)

## **Figuroversikt**

Tabell 1: Sammenstilling av utvalgte respondenter (s.25)

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har siden 2015, og med mandat gitt til K10+ Programmet (K10+)<sup>1</sup> jobbet med mandat gitt av styringsgruppen FLO.<sup>2</sup> K10+ rapporten resulterte praktisk i nedleggelsen av FLO driftsanskaffelser (FLO DAA) og opprettelse av FLO strategiske anskaffelser (FLO SA). Bakteppet for denne omorganiseringen er blant annet konklusjonene fra mckinseyrapporten fra 2015 og en uttalt ambisjon fra sjef FLO, Petter Jansen om at FLO skal bli «Best i offentlig sektor på anskaffelse av varer og tjenester innen 2022».<sup>3</sup> I denne ambisjonen ligger det en erkjennelse av at FLO har forbedringspotensial i et eller flere områder hva angår organisering (herunder lokalisering), samhandling internt/eksternt, kompetanse, ressursbruk, ansvar, rollefordeling, ledelse og styring. Ambisjonene fra sjef FLO kan også sees i lys av de signaler som Stortingsproposisjon 151<sup>4</sup> gir for logistikkvirksomheten i inneværende langtidsplan. Den sier blant annet at det er identifisert store utfordringer innen beredskap og samtidig styrkeoppbygging (www.regjeringen.no, 2016, s. 71). Mckinseyrapporten påpeker i sitt hovedfunn at anskaffelser og investeringer i Forsvaret er relativt umodent<sup>5</sup> på enkelte områder og har betydelig behov for profesjonalisering og heving av kompetanse. Videre konkluderes det med at forsvarssektoren har et unormalt stort årsverkstall, fragmentert organisasjonsmodell og at datakvaliteten er kritikkverdig (McKinsey&Company, 2015, s. 117). Samtidig har jeg i utallige sammenhenger blitt fortalt fra personell i Forsvaret at FLO oppleves som suboptimalisert og med tilsynelatende mangel på kommunikasjon mellom avdelinger internt

---

<sup>1</sup> «K10+ Programmet» er navnet på en prosjektgruppe bestående av konsulenter fra KPMG og Forsvarets egne ressurser i den hensikt å gi sjef FLO råd om hvordan reorganisere driftsanskaffelsesfunksjonen i FLO, samt innsparinger i henhold til føringer gitt av forsvarssjefen.

<sup>2</sup> Styringsgruppe FLO er sjef FLO sin gruppe for styring av utviklingen på K10+ Programmet

<sup>3</sup> Hentet fra foredrag, holdt for Politiets fellestjenester (PFT) 30. september 2018

<sup>4</sup> Stortingsprop. 151 er langtidsplanen for Forsvaret i et kommende 4- års perspektiv

<sup>5</sup> Rapporten, i likhet med K10+ programmet har utsatt FLO for en modenhetsanalyse som består av rundt 100 spørsmål til ledergruppen. Ut fra svarene og de funn prosjektet selv finner får organisasjonen som hele en score fra 1-5. både mckinsey og k10+ scorer flo mellom 2 og 3 på denne skalaen. Derav oppfattes FLO som umodent.

og eksternt. Dette kan synes å ha sammenheng med den fragmenterte organisasjonsmodellen som påpekt av mckinseyrapporten. I det videre ble jeg også gjort oppmerksom på at utskillelsen av Forsvarsmateriell (FMA) fra FLO ble betegnet som uheldig. Dette, ble det påstått, var gjort uten en god prosess for overføring avansvar og myndighet.<sup>6</sup> Uavhengig av grad av sannhet i disse påstandene forteller det meg at det oppleves som utfordrende å samarbeide internt og eksternt mellom organisasjonene i forsvarssektoren. Uklarheter i ansvar og myndighet, rollefordeling og samarbeid mellom interne organisasjoner i FLO kan ha betydning for måloppnåelsen til FLO, hvis hovedoppgave er å fremskaffe og etterforsyne Forsvaret med materiell via etablerte forsyningskilder. Samarbeid er et udiskutabelt kriterie for måloppnåelsen til FLO all den tid ansvaret for fremskaffelse av materiell er fordelt mellom flere organisasjoner. Oppgaven skal søke å forstå årsakene til disse påstandene om samarbeidsutfordringer, mangel på avklaring på ansvar, myndighet og rolleavklaring, og se på om dette kan forklares i organisasjonsteori og normative dokumenter. For å se konsekvensen av dette vil kategori Personlig Bekledning og Utrustning (PBU)<sup>7</sup> bli brukt for å belyse hvordan dette påvirker FLO sin evne til å løse sine oppdrag. Oppdraget, sammen med visjonen, er slik nåværende Sjef FLO, Petter Jansen beskrev det i sitt foredrag i Oslo militære samfund i 2013; «å standardisere og variant begrense materiellet slik at kostnadene for materielldriften holdes på et akseptabelt nivå» (Jansen, 2013).

FLO har gjennom K10+ operasjonalisert krav til profesjonalisering og gitt måltall for innsparing innen 2022. Det er en forventning om at innen 2022 er de faktorer som er identifisert løst gjennom omorganiseringen og opprettelsen av FLO SA. Dette skal blant annet løses ved å dele Forsvarets portefølje inn i 14 kategorier, hvor PBU kategorien er en av disse. For kjerneteam PBU var det en uttalt ambisjon fra sjef SA om 80% avtaledkning gjennom

---

<sup>6</sup> FMA er et resultat av føringer fra FD om å skille ut deler av FLO sitt ansvarsområde. I dette tilfellet utskillelsen av investeringsporteføljen og fagansvar materiell som beskrevet i retningslinjer for «logistikkvirksomheten i forsvarssektoren».

<sup>7</sup> Oppdraget til kategorien er to-delt; for det første skal den sikre at det er forsyningsavtaler med det sivile markedet på det materiellet Forsvaret trenger. Dette gjøres i tett samarbeid med sluttbrukeren, kravstilleren til materiellet (FMA) og materiellplanleggeren (MSA). For det andre skal dette skal gjøres med kostnadsbevissthet, som i denne sammenheng medfører at spesifikasjoner på materiellet skal være «godt nok» og gjennom markedsforståelse og god dialog med bruker sikre best mulig pris. K10+ Programmet legger opp til at det skal være 10% innsparing i forhold til tidligere praksis i DAA.

faste forsyningskilder på totalen av materiell innen 2022. Sluttbrukers forventning vil alltid være at det materiellet som skal hjelpe dem i å løse sine oppdrag fra fred til full krig skal være kontinuerlig tilgjengelig. For å lykkes med å nå de kortsiktige og langsiktige mål må ansvar, myndighet, roller og samarbeidsplattformer optimaliseres. Dette må gjøres sammen med sentrale støttende avdelinger, som for eksempel materiellstyringsavdelingen (MSA) i FLO, sluttbrukeren og FMA.

## 1.2 Problemstilling

Jeg har både før og etter tiden som kadett på sjøkrigsskolen jobbet mer eller mindre på utsiden av FLO sin organisasjon. Jeg er utdannet innen logistikk og ressursstyring og har en variert og bred yrkeserfaring som blant annet omfatter; materielloffiser i mindeykkerkommandoen, nestkommanderende og sjef for kurscenteret i Forsvarets sanitet, Økonomioffiser på kystvaktskipene Andenes og Svalbard, Stabsoffier økonomi og analyse i Forsvarsstaben (FST), økonomioffiser i Norwegian Command Center (NCC) i Afghanistan og prosjektleder i logistikkprosjektet (LOG-P). I denne perioden er mitt intrykk av FLO påvirket av de påstander og betraktninger som har meg blitt fortalt, og selvsagt også av mine egne erfaringer. For å oppsummere alle samtaler kulliminerer de i et FLO som organisasjon som er påstått dårlig styrt, har manglende oppdragsfokus, har stor grad av suboptimalisering og fremstår som dysfunksjonell.

De seneste 2-3 årene har jeg for første gang jobbet i FLO og har siden oppstarten jobbet som kategoriansvarlig PBU. Naturlig nok var jeg optatt av å utfordre påstandene om FLO, nå som jeg faktisk hadde startet å jobbe der. Motivasjonen for denne oppgaven var først og fremst å forklare hvordan ting er og burde være for å oppnå de mål som settes for PBU kategorien.

Allerede i 2008 sa daværende Sjef FLO, Generalmajor Trond Ragnarsøn Karlsen, på Oslo militære samfund, at generalinspektørene meldte ham om manglende vedlikeholdskapasitet og «...for lav kapasitet i FLO til å levere reservedeler og Personlig bekledning og utrustning [og] utfordringer innenfor fagmyndighet og materiellkontroll» (Karlsen, 2008).

I samme periode og frem til i dag har FLO et økende fokus på outsourcing av logistikkunderstøttelse, som for eksempel transport og vedlikehold av materiell. Dette stiller andre krav til personellet i FLO og deres samhandling internt og eksternt. Funn fra K10+ 8 år

senere på 30-50% avtaledekning innen PBU kategorien indikerer at de tiltak som er iverksatt for å bedre FLO sin kapasitet til å levere PBU ikke har lyktes. utfordringene innen fagmyndighet er ikke nærmere forklart av Karlsen, men det er nærliggende å tro at utfordringen er påvirket av både ytre og indre faktorer, faktorer som påvirker organisasjonens evne til å lykkes med sine oppdrag. De ytre faktorene kan for eksempel være finansieringsmodeller, politiske føringer, krav til gevinstrealisering, pålegg om lagertæring med mer. Dette er derimot noe enhver offentlig organisasjon vil være utsatt for, og er ikke noe som i særstilling gjelder for FLO. Det som i denne sammenheng derav er interessant å studere er hvordan FLO legger til rette for å lykkes med sine oppdrag utfra de forutsetningene de har. Christensen og CO fremholder mål, verdier, motivasjon, ledelse og styring, samt reformer, endringer, effekter og implikasjoner som sentrale aspekter ved offentlige organisasjoner (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, s. 10). Det vil være interessant og nødvendig å studere de organisatoriske prosessene i FLO og studere hvordan de organiserer seg, herunder hvordan organisasjonen fordeler ansvar, roller og myndighet, og ikke minst hvordan samhandlingen mellom etatene kan være med på å forklare intraorganisatoriske utfordringer. Iboende er ønsket om å forstå og forklare hvordan FLO fungerer, men enda viktigere; peke på hvordan ting kan gjøres bedre og hvordan skape noe nytt (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 16). For å forsøke å finne relevante faktorer som kan forklare tilstanden som er gjeldende for FLO, og da kanskje spesielt FLO DAA/SA, må jeg fordype meg i organisasjonsteori. Dette gjøres for å forsøke å finne ut av hva som kan være årsaken til at FLO tilsynelatende ikke er blitt bedre på logistikkunderstøttelse og materiellflyt av PBU.

Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) har mange publikasjoner som omhandler økonomi, beredskap og materiellutvikling i et historisk og fremadrettet perspektiv, men det nærmeste de kommer i å omhandle PBU og bakenforliggende faktorer for en organisasjon er en artikkel omhandlende krav til kamuflasje. Det foreligger også en begrenset studie av kamuflasje på uniformer, men da denne oppgaven er gradert vil den ikke bli brukt. Den begrensede anbefalingen fra FFI rapporten angir en retning for FMA som systemforvalter å følge, men er ikke av en slik karakter at den er relevant for denne oppgaven. FLO Stab gjennomfører i skrivende stund en pilot om bortsetting av logistikkløsninger inne PBU til en sivil leverandør på vegne av Heimevernet (HV). Resultatet vil utvilsomt være relevant for oppgaven, men resultatet vil ikke foreligge før sent 2020 og kan derfor ikke brukes.

Min oppgave skal problematisere samhandlingen mellom organisatoriske enheter, med et intranorganisatorisk fokus. Som del av å finne faktorer vil oppgaven også utforske om det er mulig å gi noen forslag på løsninger på de områder som eventuelt er problematiske.

Problemområdet er derav;

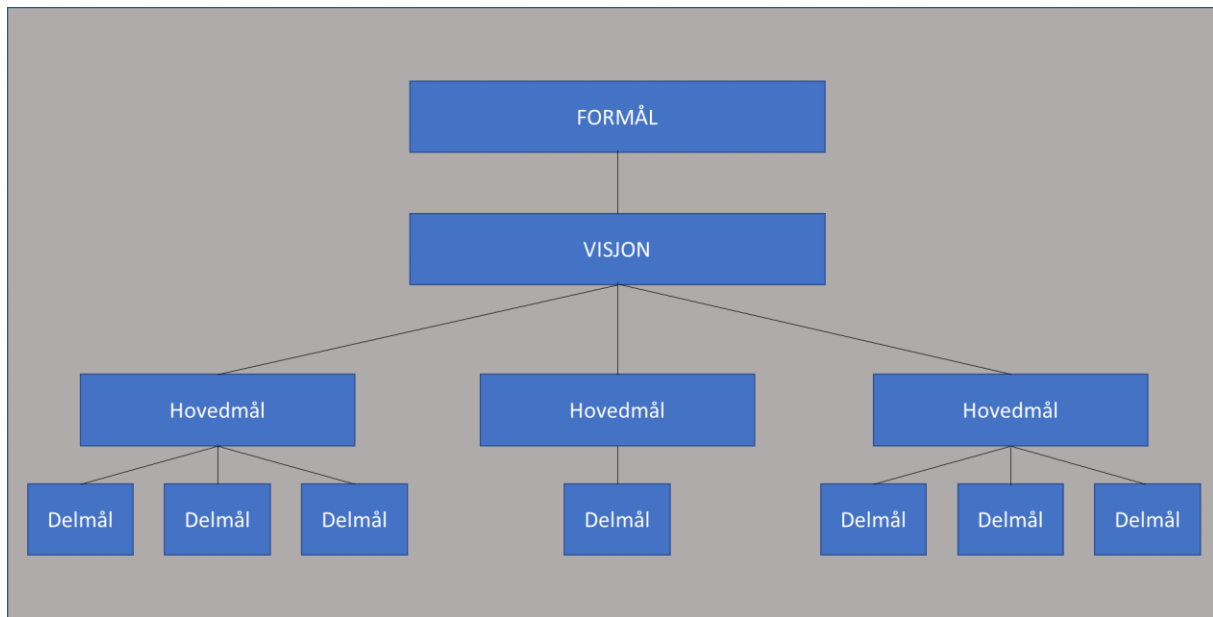
*Hvilke intraorganisatoriske faktorer påvirker FLO SA PBU sin evne til å nå de mål Forsvaret setter for anskaffelser av PBU?*

En **faktor** defineres i henhold til store norske leksikon som en betydningsfull omstendighet eller en bestanddel. Eller noe som bidrar til at noe skjer- også kalt en årsaksfaktor (Store norske leksikon, 2020). Faktorer er derav et meget vidt begrep og kan, for eksempel bety alt fra økonomiske rammer, politiske føringer, pålegg fra høyere enhet, til ressursplanlegging i den enkelte avdeling, ledelsesfilosofi og strategier. Økonomiske rammer, politiske føringer og pålegg fra høyere enheter vil være faktorer en organisasjon ikke har mulighet til å selvstendig påvirke utfallet av. Faktorer i denne oppgaven skal forstås som intraorganisatoriske faktorer i FLO, altså de faktorer som organisasjonen selv har råderett over eller kan direkte påvirke. Eksempler på dette kan være valg av organisasjonsmodell, årsverkplanlegging, kommunikasjonsstrategi, ledelsesfilosofi og samhandlingsmodeller. Mer spesifikt vil definisjon og bruk av roller, ansvar og myndighet falle inn under faktorbegrepet.

**Mål** kan defineres som en beskrivelse av *en ønsket fremtidig tilstand* (Etzioni, Moderne organisasjoner, 1982, s. 15). Mål er i likhet med «faktorer» et vidt begrep som må defineres for besvarelsen av denne oppgaven. På overordnet nivå er formålet med FLO å «...Skaffe til veie materiell, forsyninger, vedlikehold og tjenester av rett slag og mengde, og å bringe dette til rett bruker i rett tid slik at stridsevnen opprettholdes ...» (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 5).

Ut fra formålet er det naturlig å utlede en visjon, med tilhørende hovedmål (for den enkelte organisasjon i FLO) som igjen har sine delmål på avdelingsnivå. Sjef FLO sin visjon for FLO SA er som tidligere forklart å bli *best i offentlig sektor på anskaffelse av varer og tjenester innen 2022*. Hovedmålet til SA PBU er derav å understøtte visjonen gjennom å ikke bare gjennomføre anskaffelser og sikre forsyningskilder, men de skal også være den beste til å gjøre dette i offentlig sektor.

Figur 1 viser en skjematisk fremstilling av oppsetting av mål i en organisasjon



Figur 1 Målhierarki (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 37)

Oppgaven legger opp til i sin problemstilling å beskrive hvordan FLO selv understøtter og legger til rette for at de mål som settes understøttes av riktige hovedmål og delmål.

Hovedmålet til SA PBU er 70% avtaledekning på artikkelnivå<sup>8</sup> innen 2021 og delmålet på veien dit er beskrevet i selve oppdragsporteføljen til kategoriteamet<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> 70% avtaledekning på artikkelnivå er ikke en økonomisk term, men viser til at om alle artikler innen PBU kategorien er 100%, vil 70% avtaledekning tilsi at det på 7 av 10 artikler skal være opprettet en fast forsyningskilde.

<sup>9</sup> Oppdragsporteføljen vil være untatt offentlig innsyn og vil ikke beskrives i detalj. Derimot er oppdragsporteføljen en detaljert fremdrftsplan på alle kommende PBU anskaffelser de neste 1-3 årene.

### 1.3 Operasjonalisering av problemstilling

En hovedpåstand som stadig gikk igjen i samtaler med kolleger i FLO SA var at økonomiske gevinster kommer av seg selv, om rammefaktorene<sup>10</sup> for gode anskaffelser er til stede. Herfra kom det også en påstand om at rammefaktorene ikke var til stede, noe som syntes underlig all den tid det på dette tidspunktet var en stor oppbemanning på personellsiden i FLO SA.

Gode rammefaktorer og godt samarbeid med omkringliggende avdelinger og etater er noe kategoriansvarlige er helt avhengig av for å kunne utføre våre oppdrag.<sup>11</sup> Jeg har med denne oppgaven et underliggende ønske om å bidra inn i arbeidet med å forbedre samhandlingen og oppdragsløsningen i FLO innen anskaffelser, gjennom å se på hva FLO lykkes med, og hva som kan forbedres.

I arbeidet for å utvikle problemstillingen har det vært flere forhold som har vært viktige eller fremtredende.

For det første er fellesnevneren for alle organisasjoner at de anvender noen knappe ressurser, arbeidskraft og kapital for å nå sine mål (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 49). Den baseres på at utfordringer i Forsvaret først og fremst løses av menneskene i stillingene, ofte på tross av tillagt funksjon, ansvarsområde og tilgang på ressurser. I likhet med andre offentlige organisasjoner er det nødvendigvis ikke slik i Forsvaret at den opplevde ressurstilgangen er synonym med oppdraget. NAV sine utfordringer med å gi kontantstøtte til arbeidsledige ifbm med coronapandemien kan være et betegnende eksempel på dette. NAV er ikke ressursatt til å løse oppdraget sitt innen den forventede tiden, grunnet ekstremt stor pågang på kort tid. Om de skulle klart det ville en av faktorene være å sette på flere saksbehandlere, en annen ville være å endre rutiner, eller forenkle saksgang. Det samme kan gjøres gjeldende for PBU området. Forventningen er full avtaledekning, noe som beviselig ikke har vært tilfelle i perioden 2008 frem til dagens dato. Selv om FLO i forsvarssammenheng ansees å være en stor organisasjon er det i flere sammenhenger kun en spesialist som sitter med nøkkel til fremdrift på sitt område. Under disse forutsetningene er det viktig å forstå og beskrive de organisatoriske prosessene i et intraorganisatorisk perspektiv. For det andre antas det at de

---

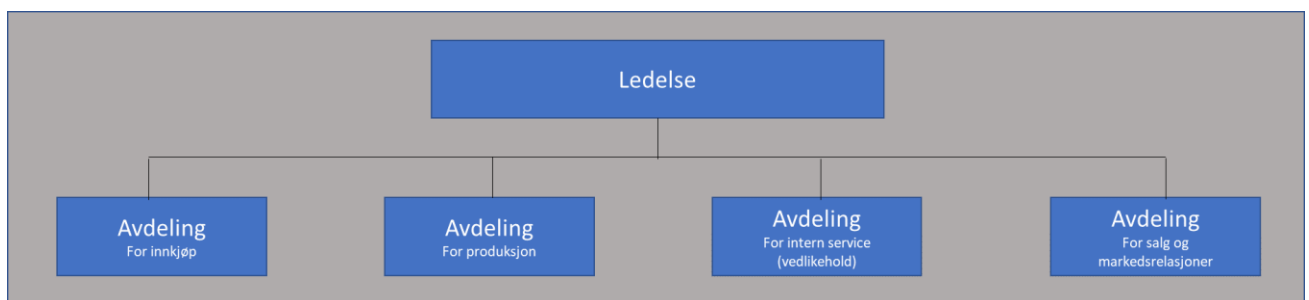
<sup>10</sup> «rammefaktorer» skal i denne sammenheng forstås som rett personell i rett mengde på riktige steder, økonomi, god ledelse, klare beskrivelser av retningslinjer eller prosesser, etterfølgelse av oppdrag slik de er intendert med mer.

<sup>11</sup> «... Skaffe til veie materiell, forsyninger, vedlikehold og tjenester av rett slag og mengde, og å bringe dette til rett bruker i rett tid slik at stridsevnen opprettholdes ...» (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 5)



almengytlige og sentrale aspektene som tidligere nevnt fra Christeinsen og CO også er sentrale for denne oppgaven. Samhandling, ledelse og fordeling av ansvar og myndighet korrelerer godt med mål, verdier, motivasjon, ledelse og styring, reformer, endringer, effekter og implikasjoner. Problemstillingen omhandler faktorer som påvirker, første forskningsspørsmål bør derav utfordre rammefaktorene gitt av FLO og eventuelt nært knyttede etater slik som FD og FMA. I de normative dokumentene beskrives fremfor alt ansvar, myndighet og roller internt for en organisasjon. I de normative dokumentene vil også faktagrunnlaget for hvordan organisasjonen skal støtte eller støttes av andre organisasjoner beskrives. Som en naturlig del av første forskningsspørsmål og for å gjøre avgrensningen håndterbar vil det være nødvendig å finne hva som kjennetegner intraorganisatoriske faktorer og hva som påvirker disse i skrevet empiri. I utviklingen av problemstillingen og forskningsspørsmålene er det innlagt noen forutsetninger. Påstanden er at ansvar, myndighet, roller og samhandling ikke er tilfredstillende sementert i organisasjonene i FLO, og at dette vil ha påvirkning på effektiviteten til organisasjonen.

FLO SA er organisert som det Jacobsen og Thorsvik (2010) kaller en funksjonsbasert <sup>12</sup>gruppering, hvor det ut fra organisasjonskartet er en tydelig inndeling og fordeling av oppgaver ut fra funksjonsområde. Dette skal motvirke dobbeltarbeid og at personellet kan fokusere på spesialiserte oppgaver som eksemplifisert i figuren under. (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 76)



Figur 2; Funksjonsbasert inndeling for en produksjonsbedrift, presist gjengitt. (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 76)

---

<sup>12</sup> Funksjonsbasert gruppering er kort forklart en samling av oppgaver ut fra hvilken funksjon de har i en produksjonsprosess, eller at man samler alle oppgaver som benytter samme kunnskap eller teknologi (Jacobsen & Thorsvik, 2010).

På den annen side har sjef FLO uttalt at han styrer FLO som en matriseorganisasjon.<sup>13</sup> Tanken bak en matriseorganisasjon er at kompetanse og ressurser skal kunne utnyttes på tvers av organisasjonens linjer. Matriseorganisering er en måte å koble sammen en funksjonsbasert og en markedsbasert<sup>14</sup> organisasjon der ingen av disse alene gir tilfredsstillende resultat (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 78). Jacobsen og Thorsvik (2010) påpeker derimot at mye forskning tyder på at matriseorganisering er vanskelig å få til å fungere i praksis. Valg av organisasjonsmodeller og deres betydning for påstanden om at ansvar, myndighet, roller og samhandling ikke er tilfredsstillende sementert i organisasjonene i FLO, og at dette vil ha påvirkning på effektiviteten til organisasjonen er åpenbart noe som er interessant å studere. Første forskningsspørsmål er;

*I hvilken grad legger dagens organisering av MSA, SA og FLO Stab til rette for effektivt samhandling?*

Problemstillingen omhandler faktorer som påvirker, i negativ eller positiv retning, PBU områdets evne til å nå mål som blir satt. Andre forskningsspørsmål skal analysere hvilke operative konsekvenser funnene gir for FLO SA med PBU kategorien som case. Den overordnede innretningen til FLO på retningslinjer, normative dokumenter, kommunikasjonsstrategier, samarbeid med støttende avdelinger og ledelse av disse vil ha en effekt på arbeidet nedover i organisasjonen. Oppgaven skal analysere om PBU teamet har de nødvendige rammefaktorer som skal til for å kunne lykkes med sitt oppdrag. Hvordan opplever for eksempel ansatte i organisasjonen at fordeling av roller, myndighet, ansvar og samhandlingen er? Andre forskningsspørsmål er derav;

*Hvordan kan FLO SA sikre seg at PBU området når sine målsetninger om 70% avtaledekning i 2021 og 100% avtaledekning innen 2022?*

---

<sup>13</sup> Uttalt av sjef FLO under ledersamling på Sanner hotell oktober 2019.

<sup>14</sup> Markedsbasert gruppering er kort forklart en samling av oppgaver ut fra hvilket klientell, brukergruppe, produkt eller geografisk område organisasjonen skal støtte/ jobbe opp mot (Jacobsen & Thorsvik, 2010).

## 1.4 Avgrensning

Denne oppgaven tar ikke mål av seg å gi fasitsvar på hvordan FLO skal organisere seg eller utnytte sine ressurser best mulig for egen del, eller i samarbeid med andre etatssjefer. Snarere skal den se på hvordan FLO tilrettelegger for samhandling i sin organisasjon og hvordan dette kan påvirke måloppnåelse nedover i organisasjonen. Måloppnåelsen forsøkes eksemplifisert gjennom kategori PBU og hvilke faktorer som gjøres gjeldende inn mot dette teamet.

Oppgaven vil reflektere hvordan disse ledes og om det ligger noen organisasjonsteoretiske retningslinjer for hvordan dette bør ledes. PBU Kategorien er av konsulentene i K10+ identifisert som den kategorien med kanskje størst potensial for forbedring og det ligger en forventning fra både FLO og resten av forsvarssektoren om at det skal være mulig med 100% leveringspålidelighet på dette materiellet. Oppgaven vil forsøke å belyse begrepene relasjoner, ansvar, ledelse og myndighet som viktige faktorer i måloppnåelse. Mye av avgrensningen ligger i å ikke ta for seg hele FLO, men å se på driftsanskaffelser og aktørene i denne organisasjonen. FLO består av mange avdelinger. Foruten FLO Stab er MSA, SA og FMA de sentrale avdelinger som spesielt blir omhandlet i det videre. Det ville vært naturlig å omhandle andre avdelinger når FLO skal omtales, men avdelinger som for eksempel Nasjonalt logistikkoperasjonssenter (NLOGS) og Forsvarets kompetansesenter logistikk (FKL) er ikke sentrale i denne oppgaven. De ulike Regional logistikk ledelse (RLL) avdelingene vil kun bli tatt med når disse er relevante.

Det er viktig å påpeke at de funn som presenteres på en kategori vil kunne treffe annerledes for en annen kategori. PBU kategorien er spesiell og har utfordringer som ikke nødvendigvis er representativt for eksempel proviant eller reise kategorien. Det er valgt å se på hvordan faktorer påvirker denne kategorien og det er derav valgt bort å se på de andre kategoriene. Innkjøpsprosessen er gitt lite fokus til fordel for anskaffelsesprosessen. Dette er gjort fordi det er i anskaffelsesprosessen<sup>15</sup> utfordringene ligger.

---

<sup>15</sup> En anskaffelsesprosess kan definere flere prosesser, og ordet tillegges flere meninger alt etter hvem i FLO som skal definere den. For denne oppgaven er en anskaffelsesprosess enkelt forklart selve kjerneoppgaven til et kategoriteam, fra behovet oppstår frem til det foreligger en forsyningskilde på materiellet.

## 1.5 Oppgavens struktur

Oppgaven skal se på hvilke intraorganisatoriske faktore som påvirker måloppnåelsen i FLO og FLO SA PBU som case og hvordan dette legger til rette for eller hemmer muligheten for å løse oppdraget til FLO. Denne oppgaven skal vurdere om forutsetningene er til stede for at FLO skal lykkes med sin visjon om å bli best innen offentlig forvaltning, og sikre 100% avtaledækning på PBU området innen 2022. Kapittel 2 gjør rede for de sentrale teoretiske begreper og perspektiver for å svare ut problemstillingen. Kapittel 3 tar for seg metode og redegjørelse for undersøkelsesdesign og hvordan data er innsamlet. Kapittel 4 gir en kort beskrivelse av caset og de viktigste aktørene i kategoriteam PBU. Et viktig skille her er forskjellen på kategoriteam PBU, som er et uttrykk for alle intressentene som driver frem og støtter en anskaffelsesprosess, og FLO SA PBU. FLO SA PBU består av de merkantile ressursene eller prosjektledere som er ansvarlig for anskaffelsen. Anskaffelsesprosessen skal i denne oppgaven forstås som prosessen fra et behov oppstår, gjennom opprettelse av en avtale med det sivile markedet, og til varen ligger på lager. Kapittel 5 er analysekapittelet og tar utgangspunkt i de faktorene som er identifisert i kapittel 2, sammen med noen anbefalinger til forbedringer innen PBU området. Til slutt vil kapittel 6 gi en oppsummering og noen tanker rundt videre forskning på området

## 2 Teoretisk referanseramme

Dette kapittelet gir en innføring i relevant teori som legges til grunn, og hvilket fokus som er valgt. Det vil innledningsvis gi teoretisk underlag for sentrale hovedretninger innen organisasjonstenkning. Dette har relevans som grunnlag for den empiriske undersøkelse og spesielt som grunnlag for problemstillingen og første forskningsspørsmål<sup>16</sup>. For å kunne svare på forskningsspørsmålet må sentrale perspektiver innen organisasjonsteori redegjøres for. Dette skal senere i oppgaven brukes til å forklare og forstå hvordan FLO tilrettelegger for effektiv samhandling i påfølgende kapittel. Teoridelen vil avslutningsvis oppsummeres og de sentrale faktorene fra teorien som brukes i analysekapittelet vil presiseres. De funn som

---

<sup>16</sup> *I hvilken grad legger dagens organisering av MSA, SA og FLO Stab til rette for effektivt samhandling.*

presenteres i dette kapitlet holdes opp mot faktiske effekter og konsekvenser for PBU området i kapittel 5.

## 2.1 Teoretisk tilnærming

En teoretisk tilnærming til å definere hva en organisasjon er, er i henhold til Etzioni «...(*planlagte*) sosiale enheter som (*bevisst*) blir konstruert og rekonstruert i den hensikt å søke bestemte mål» (Etzioni, *Moderne organisasjoner*, 1982, ss. 11-12). Utgangspunktet for denne teoretiske gjennomgangen bygger på klassisk organisasjonsteori.

I henhold til Christensen og Co (2017) er det flere måter å se, eller forklare offentlige organisasjoner på. Offentlige organisasjoner møter motstridende hensyn og krav. De er utsatt for politisk styring, kontroll, medbestemmelse fra ansatte, krav om faglig uavhengighet og kostnadseffektivitet samtidig som organisasjoner også kan ha motstridende mål og organisasjonsmodeller (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, ss. 18-19). Disse hensynene og kravene kommer både fra eksterne og interne aktører, og i henhold til Christensen og Co (2017) er det ingen generell enighet om hvilken teori eller kjerne av konkurrerende teorier som er mest relevant for studiet av offentlige organisasjoner (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, s. 25). Derimot vil det være noen sentrale holdepunkter som er utgangspunktet for all organisasjonsteori. For det første, og med utgangspunkt i Etzioni sin definisjon; *er alle organisasjoner et virkemiddel for å løse oppgaver for å realisere bestemte mål* (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 63). Med andre ord er organisasjoner et resultat av at noe skal løses, og omorganisering eller omstrukturering gjerne er et resultat av at noe skal gjøres bedre eller mer effektivt. For det andre sier organisasjonsteorien noe om hvordan dette kan gjøres, innen hvilke rammer.

Organisasjonsteorien omhandler samhandling eller koordinering internt og eksternt, ulike perspektiver på ledelse og fordeling av ansvar og myndighet. For det tredje, og noe som legges til grunn for denne teoridelen, tar organisasjonsteorien utgangspunkt i det Christensen og Co beskriver som *begrenset rasjonalitet* (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, s. 28). Begrenset rasjonalitet legger til grunn, uavhengig av perspektiv eller vinkling mot organisasjonsteori, at mennesker i organisasjoner, enten man er leder eller undergitt, har begrenset kognitiv kapasitet. I dette ligger en forestilling om at ingen vil ha kapasitet til å total oversikt, og derav ikke kan handle fullstendig rasjonelt. Det argumenteres

derav at strukturen i organisasjonen er verktøy for å hjelpe organisasjonsmedlemmene med samhandling- og beslutningsatferd.

## **2.2 Samhandling, ledelse og konflikt i det instrumentelle og kulturelle perspektivet.**

Samhandling er et ord som må sies å ha en positiv klang, og begrepet assosieres gjerne til hvordan man strukturerer og fordeler oppgaver i en organisasjon. Begrepet organisasjon viser direkte til forekomster av samarbeid fordi det å organisere seg i seg selv er å bidra til at mennesker knytter seg sammen for å løse oppgaver (Nylehn, 1999, s. 255). I henhold til Jacobsen og Thorsvik (2010) vil enhver organisasjon kjennetegnes av en organisasjonsstruktur som har til hensikt å definere hvordan arbeidsoppgaver skal fordeles, grupperes og hvordan hvordan ansvaret og beslutningsmyndigheten skal fordeles mellom ledere og medarbeidere i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 70). Strukturen kan defineres som de faste rammene eller bindingene som prosessene i en organisasjon utspiller seg innenfor (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, s. 26). Hva som er rammene eller bindingene for en organisasjon er derimot avhengig av hvilket perspektiv de anses fra og hvilken påvirkning disse har på prosessene i organisasjonen. Kryssende logikker og komplekse strukturer taler for at det ikke vil være mulig å forklare en organisasjon som for eksempel FLO kun ut fra et overordnet perspektiv eller teori.

I henhold til Christensen og Co (2017) er *formelle strukturer* et resultat av bevisste valg og intensjoner som gjøres på ledelsesnivået. Gjernet omtalt som den formelle organiseringen, eller det *instrumentelle perspektivet*. Ikke i motsetning til, men som en annen anskuelse av beslutningsprosesser og samhandling er det *kulturelle perspektivet*. Denne mer uformelle organiseringen kommer til uttrykk gjennom føringer som legges gjennom etablerte interne tradisjoner og kulturer over tid (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, s. 25). Sentralt i det instrumentelle perspektivet er fokuset på organisasjonskart, reglementer og stillingsinstrukser, og innen rammen av dette, hvordan ansvar, rettigheter og plikter fordeles (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, s. 27). Samhandling og beslutninger er definerte og hierarkisk fordelt gjennom ett sett med regler nedfelt i blant annet normative dokumenter. I henhold til Max Weber defineres hierarkiet som; «*et fast ordnet system av over- og underordnede stillinger hvor de med større myndighet har oppsyn med dem med*

*mindre*» (Weber, 1971, s. 108). Ut fra dette synet og i et instrumentelt perspektiv vil beslutninger alltid tas av høyere enhet når påkrevd. I dette perspektivet ligger det nært å anskue ledelse som synonymt med, eller nært knyttet til styring, og som iverksetting av kollektive beslutninger (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, s. 125). Sentralt står bruken av regler, skriftlige rutiner og prosedyrer som verktøy for å «*standardisere arbeidsoppgaver, resultater, kunnskap, normer, og samarbeid* (Jacobsen & Thorsvik, 2010, ss. 82-85).

Det er en grunnleggende tanke at alle som er involverte i en organisasjon jobber mot de mål som settes og etter beste evne ønsker å understøtte dette. I motsatt tilfelle vil nok en leder eller arbeidstaker fort bli dømt ut av gruppen. Men det er en uenighet om hva som er den beste veien til målet (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 57), eller for alle praktiske formål; det er forskjellige avdelinger og organisasjoner som har sitt eget syn på hvordan komme frem til målet. Disse kan derfor fort gå i utakt med hverandre både i tid og ytelse. For sterke institusjonaliserte trekk i organisasjoner kan forsterke behovet for å ta egne og derav suboptimale valg. Årsaken til dette er i henhold til Christensen og CO (2017) at slike institusjoner har en tendens til å være til for seg selv og ikke for omgivelsene (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, s. 71). Omgivelsene er i denne sammenheng de organisasjoner som de må og skal samarbeide med. Det instrumentelle perspektivet ser på organisasjoner som redskaper for rasjonelle handlinger (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, s. 34), hvor hierarki, rutiner og arbeidsdeling er vesentlige roller. Dette skaper forutsigbarhet for de ansatte, men legger også begrensninger på beslutningsadferden. For eksempel får ikke alle ansatte eller ledere innsikt i eller rett til å delta i beslutninger de kanskje gjennom funksjon burde være med på.

Dette står i kontrast til det kulturelle perspektivet og den uformelle organiseringen. Ledelse, samhandling og beslutninger vil i dette perspektivet komme som resultat av tradisjoner og den organisasjonskultur som har normalisert seg gjennom erfaring og samarbeid med (likesinnede) kolleger. Ansatte i disse organisasjonene vil utføre det som er opplevd som riktig, gjerne basert på et sett med verdier eller etablert gruppedynamikk. I motsetning til den formelle organiseringen med ledere som tar beslutninger tildelt dem av posisjon i hierarkiet, vil gjerne beslutninger i et kulturperspektiv bli tatt av av personer som ikke er formelt tildelt lederroller. Beslutninger tas basert på egne erfaringer på hva som fungerer og på hva gruppen som helhet opplever som riktig, i større grad løsrevet fra det weberianske hierarkiet. I det kulturelle perspektivet er ledelse primært uformell menneskebehandling innen rammen av en

formell organisasjon (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2017, s. 127) Dette kan skape sterk avdelingsfølelse og sterke fagmiljøer som jobber målrettet med sine ansvarsområder.

Samarbeid og konflikt er nært knyttet til hverandre (Nylehn, 1999, s. 264). Det kan nok påstås at samarbeid mellom mennesker er umulig uten en viss form for konflikt. Konflikt som begrep må sies å ha en negativ klang over seg, og foregår på alle nivåer i alle organisasjoner. Konflikten kan være av faglig karakter, den kan være en personlig konflikt, eller den kan være en konflikt om knappe ressurser både på personell og økonomi siden. Konflikter kan ha utgangspunkt i forskjeller i holdninger, verdier, interesser og også som følge av missforståelser (Nylehn, 1999, s. 264).

Innen kulturperspektivet kan baksiden med sterk avdelingsfølelsen og samarbeidet med «likesinnede» ligge i konfliktene dette kan medføre mot tilstøtende organisasjoner. Det kan utvikles det Jacobsen og Thorsvik (2010) kaller «avdelingsegoisme» eller «silo-tenkning». Avdelingsegoisme eller silo tenkning innen funksjonsbaserte organisasjoner kan resultere i manglende interesse og forståelse for andres arbeid, og vil derav ha utfordringer med å samhandle med andre avdelinger (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 76). Det er tydelig at sterk avdelingssfølelse, sterkt eierskap og spesialisering innen rammen av det kulturelle perspektivet kan skape en «de og oss» mentalitet, noe som potensielt vil være hemmende for måloppnåelsen. Incentivet til å samarbeide ligger der, men blir valgt bort fordi samarbeidsparten oppfattes som lite kompatibel med «vår måte» å utføre arbeidet på. Derimot kan også konflikter lede til bedre samarbeid på sikt da utgangspunktet er gjensidig avhengighet, et felles problem eller utfordring (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 184).

## **2.3 Ledelse, beslutninger og mål under begrenset rasjonalitet**

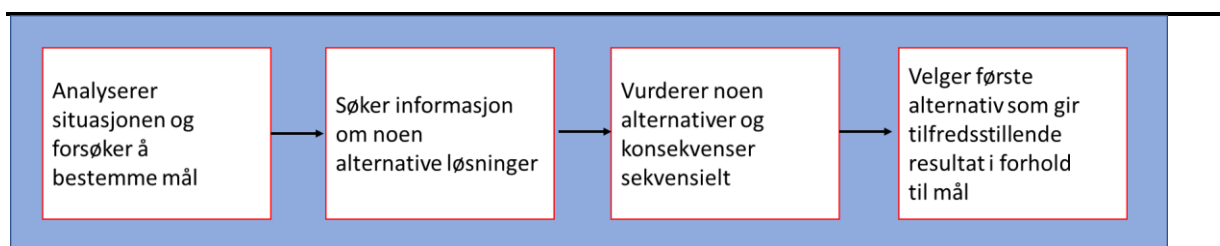
Sentralt i organisasjonslitteraturen er spørsmålet om hvordan myndighet til å fatte beslutninger skal fordeles og plasseres i organisasjonen. Altså forholdet mellom sentralisert ledelse hvor beslutninger tas høyt oppe i hierarkiet, eller desentralisert ledelse hvor beslutninger tas lengre nede (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 88). Beslutninger kan defineres som et valg mellom ulike alternativer hvor valget innebærer en forventning om iverksetting av



tiltak og handlinger som skal underbygge intensjonen i valget (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 308). Sentralt innen beslutningsteori er antagelsen om den rasjonelle idealmodellen hvor mennesket tar beslutninger under klare forutsetninger. Blant annet legger denne retningen til grunn at mennesket har full informasjon om alle alternative løsninger, kan rangere disse riktig og derav alltid velge den retningen som gir best resultat i forhold til målet. Det er under utvikling av problemstillingen argumentert for at dette ikke er tilfelle, og det er stor forskjell på et ideal og faktisk realitet.

Utfordringen er derimot, at selv om at alle organisasjonene kjenner sine oppgaver og vet hvordan de skal løse dem, har de ikke nødvendigvis nok personell eller økonomi til å løse dem. Til tross for at organisasjonene kan sies å ha definerte mål, kan det være ulike veier dit som ansees som den riktige veien. Sjefer på ulike nivåer har naturlig sine egne meninger, agendaer og ikke minst kapasitet. De vil også være utsatt for kulturelle og instrumentelle utfordringer som beskrevet i forrige kapittel.

Christensen og CO (2017) tar utgangspunkt i at ansatte og ledere er begrenset rasjonelle<sup>17</sup>, og vil handle på grunnlag av forenklete modeller av virkeligheten. Deres holdninger vil preges av den organisasjonsstrukturen de er en del av (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, s. 28). Mennesket ønsker å ta riktige og raske beslutninger. Siden ingen har full informasjon om alle mulige løsninger med konsekvenser (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 312) vil handlingsmønsteret typisk se ut som i figur 3.



Figur 3. Mennesket som begrenset rasjonell beslutningstaker (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 313) (presist gjengitt)

Jakobsen or Thorsvik (2010) legger følgende forklaring til grunn for modellen;

- 1) *Man har mål, men disse er ofte ganske uklare og skiftende.*

---

<sup>17</sup> Begrenset rasjonalitet i motsetning til perfekt rasjonalitet tar utgangspunkt i at ansatte og beslutningstagere har begrenset kognitiv eller kunnskapsmessig kapasitet og vil handle på grunnlag av forenklete modeller av virkeligheten.

- 2) *Man vurderer enkelte mulige alternative løsninger og enkelte konsekvenser av disse alternativene.*
- 3) *Man vurderer alternativer sekvensielt, etter hvert som man har kapasitet til å behandle dem.*
- 4) *Man velger det første tilfredsstillende alternativet som dukker opp*

Om dette er riktig også for ledere og ansatte vil det tenkes å gi ytterligere utfordringer når organisasjoner som jobber inn mot samme funksjonsområde har forskjellig ledelse og beslutningssløyfer. Målet kan være likt, men veien dit, og ikke minst forståelsen av eget ansvar og myndighet i relasjon med andre savner enhetlig styring og ledelse. Om det ikke er mulig å bli enige om en retning og hver organisasjon står på sitt syn kan fremdriften stoppe opp fullstendig. Det instrumentelle perspektivet beskrives forholdet mellom organisasjoner som en forhandlingsvariant hvor en organisasjon er sammensatt av ulike underenheter<sup>18</sup> og posisjoner som kan ha delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper. Ingen av organisasjonene kan på egenhånd oppnå mål uten støtte fra tilstøtende avdelinger (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, s. 35).

Å lede, eller å utvise godt lederskap under motstridene mål, interesser eller kunnskaper vil være utfordrende. Det er fristende å trekke parallellen til Forsvarets egen læresetning som blir imprentet allerede fra rekruttskolen i alle Forsvarets avdelinger; *«løs oppdraget, ta vare på dine menn»*. Dilemmaet er åpenbart; får man til begge deler, eller er man tvunget i noen tilfeller å velge mellom målet/oppdraget og det å ta vare på sine menn?

Fenomenet ledelse er mangfoldig, og selv om ledelse benyttes som begrep på det ledere foretar seg har det ett uttall av definisjoner (Nylehn, 1999, s. 133). Tannenbaum har i henhold til Busch og Vanebo definert lederskap som; *«en mellompersonlig påvirkning, utøvet i en situasjon og rettet mot – gjennom kommunikasjonsprosessen – oppnåelse av ett eller flere spesialiserte mål»* (Busch & Vanebo, 1995, s. 102). Ledelse er i denne definisjonen en «mellompersonlig påvirkning» og drar tankene mot en kulturell definisjon av ledelse, mens en annen definisjon naturlig trekker i retning av en instrumentell tilnærming til ledelse; *«ledelse er den atferd som ett eller noen individer i en gruppe, organisatorisk enhet eller organisasjon utviser og som gjelder systematisk påvirkning på de andre med sikte på at*

---

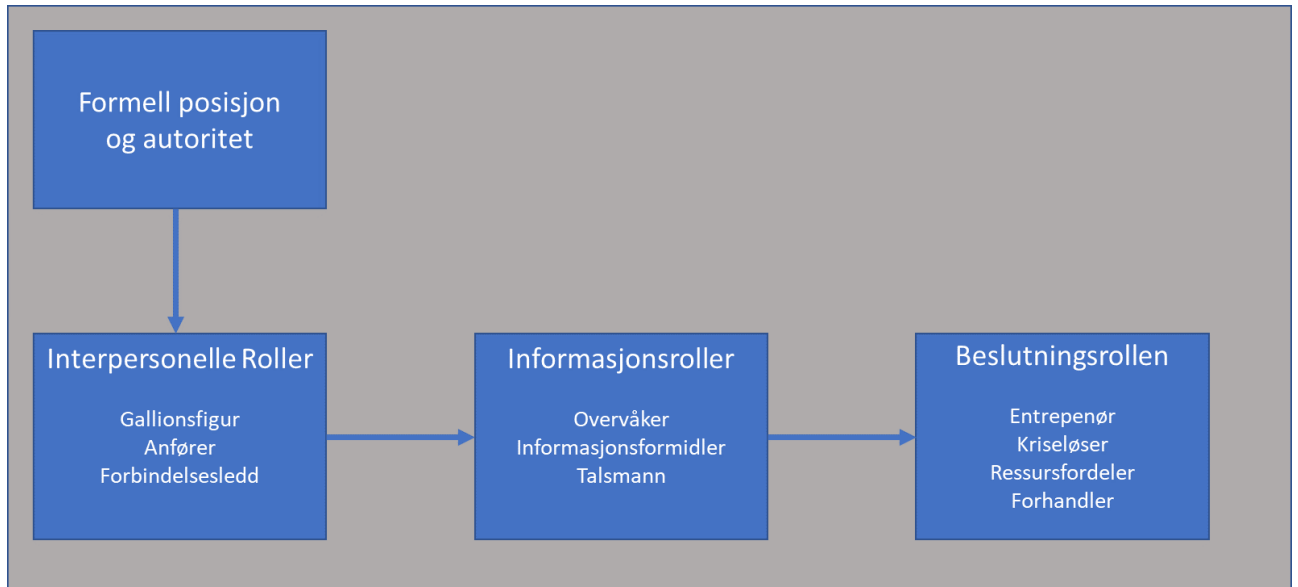
<sup>18</sup> Eksempelvis har FLO mange avdelinger eller organisasjoner som jobber mot samme område, for eksempel i anskaffelsesprosessen hvor FLO stab, MSA og FLO SA har interesser.

*gruppen eller organisasjonen skal løse bestemte oppgaver og nå bestemte mål» (Andersen & Abrahamsson, 1996, s. 76).*

Her, i motsetning til den mellompersonlige påvirkningen, er «påvirkning» på andre for å løse oppdraget mer fremtredende. Jacobsen og Thorsvik påpeker at det er stor enighet om følgende definisjon; «*Ledelse er en spesiell atferd som mennesker utviser i den hensikt å påvirke andre menneskers tenkning, holdning og atferd» (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 416) og denne vil legges til grunn for videre tolkning av ledelse.*

## **2.4 Roller og ansvar**

Roller og ansvar kan argumenteres er to sider av samme sak. Har man ansvar for noe, så har man automatisk en rolle å fylle og vica versa. Ansvar (accountability) dreier i praksis om handlinger, og å stå til ansvar for dem (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, ss. 135-136). Ut fra dette er det nært å tenke at dette har noe med lederskap å gjøre. Tradisjonelt er det også påstått at en leders ansvar er altomfattende innen det kulturelle og institusjonelle perspektivet i en organisasjon (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, s. 136). Om ansvaret er altomfattende vil også rollen til en leder være det. Henry Mintzberg har i henhold til Jacobsen og Thorsvik utledet en av de mest refererte klassifiseringene av lederrollen. Denne tar utgangspunkt i lederen som en person med formell posisjon og autoritet har tre *interpersonelle* roller som en leder kan ha. Disse rollene nivådeles videre til *informasjonsroller* som utledes til fire *beslutningsroller* (Jacobsen & Thorsvik, 2010, ss. 420-421) som vist i figur 4.



Figur 4. Sammenheng mellom formell posisjon, interpersonelle roller, informasjonsroller og beslutningsroller som ledere i organisasjoner kan ha (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 420) (presist gjengitt)

For øvrig er det for snevert å se ansvar og roller utelukkende fra et ledelsesperspektiv alene. I lys av det instrumentelle og kulturelle perspektivet, eller det formelle og uformelle er det ikke nødvendigvis slik at alle sjefer er ledere. Innflytelsen eller utøvelsen av ansvaret kan ligge andre steder enn i de formelle autorisasjonsposisjonene (Hjulstad, 1983, s. 154). Påstanden vil derimot ut fra de to perspektivene høre bedre hjemme i en uformell organisasjon.

Rolleavklaring for individet, eller grupperingen av disse kan sies å være en forutsetning for å få en organisasjon til å fungere. Rolleavklaring vil være med å definere individets ansvar og skape trygghet og grunnlag for et godt sosialt klima (Busch & Vanebo, 1995, s. 317). I motsatt tilfelle kan uavklarte roller medføre rollekonflikter. Enten gjennom manglende stillingsbeskrivelser, manglende avklaringer fra ledelsen eller manglende forståelse for rollen som er tildelt individet. Oppfyllelse av en tenkt rolle er også påvirket av hva kolleger, nærmeste overordnede, underordnede og organisasjonens ledelse har som forventning til rollen (Hjulstad, 1983, s. 155).

## 2.5 Teori sammendrag

Innen klassisk organisasjonsteori er det noen fellesfaktorer som det virker å være bred enighet om. Organisasjonsteori setter fokus på menneskene som utfører oppgavene og dermed blir atferd det sentrale studieobjektet (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 20). Atferden blir da

gjenstand for utviste holdninger og handlinger. For FLO sin del er samhandling sentralt og interessant i perspektivet av det instrumentelle og kulturelle perspektivet. Det er tidligere nevnt at sjef FLO ønsker å styre FLO etter mal av en matrisestruktur. Matrisestruktur er en organisering som passer i det instrumentelle perspektivet, også kalt det *institusjonelle ledelsesnivået* (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, s. 134), altså ledelse utført fra toppen av organisasjonen. En av styrkene til matrisestrukturen er den iboende evnen til å møte tosidige krav fra brukeren, for eksempel at produktene skal være billige og samtidig tilpasset den enkelte brukers preferanser (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 79). Dette synes å passe godt til PBU kategoriens oppdrag som er å anskaffe materiell til brukeren i rett mengden, til rett kvalitet og til rett pris. Derimot stiller denne organisasjonsformen store krav til ansattes vilje og evne til å samarbeide, og det kan fort oppstå konflikter som følge av blant annet hyppige møter, streng oppfølging, stadige endringer i oppgaver, kolleger og ledelse (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 79). I kulturperspektivet står som sagt fremveksten av institusjonalisering, eller det uformelle sentralt. FLO fremstår som en tydeligere instrumentell enn kulturell organisasjon på ledelsesnivå. Derimot er det rimelig å anta at graden av institusjonalisering er sterkere jo lengre ned i organisasjonen man beveger seg. På dette nivået arbeider FLO SA sine ansatte. Antall år i stilling er høyere på lavere nivåer enn på ledelsesnivå, og derav kan en anta at hovedtyngden av kulturbærere primært finnes i lavere nivåer i organisasjonen. Christensen og CO (2017) skriver at «... *det er åpenbart at offentlig ansatte med lang fartstid mye lettere vil kunne handle intuitivt ut fra kulturelle normer og verdier enn medarbeidere som nettopp har kommet inn i organisasjonen*» (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, s. 56).

Påstanden som problemstillingen tar utgangspunkt i er at FLO blant annet er dårlig styrt og fremstår suboptimal som organisasjon. Målet med denne oppgaven er å studere hva som eventuelt er årsaken til dette og hvilken effekter dette får for samhandling og måloppnåelsen til en underorganisasjon i FLO som med rette kan kalles en produksjonsstruktur.

Samhandling, ledelse og konflikt(løsning) som begreper treffer godt i forhold til dette, og det vil være interessant i analysen å studere om ulikheten som ligger i de to perspektivene gir noe utslag for FLO.

De mest kjente ledelsesfilosofiene omfatter en eller flere av elementene; Mål, måloppnåelse, gruppe eller organisasjon, struktur og mellommenneskelig interaksjon (Andersen & Abrahamsson, 1996, s. 75). Faktorer som sammen eller hver for seg må sies å være forutsetninger for å styre atferden til menneskene i en organisasjon i ønsket retning. Det er

gjennom den formelle eller uformelle ledelsen eller styringen at retningen til organisasjonen bestemmes. Derfor er ledelse som forutsetninger for å si noe om hvilke faktorer som påvirker måloppnåelse til FLO viktig å ha med inn i den empiriske analysen.

Rolledeling har med fordeling av ansvar å gjøre. Fordeling av roller er en meget viktig faktor i hvordan utføre oppgaver i organisasjonen. Uklarheter i rolledeling, eller uklarheter i forståelse av en rolle kan føre til blant annet dublisering av arbeid eller urealistiske forventninger til mennesket som er tildelt ansvaret. Hjulstad trekker frem et eksempel som ble gjennomført av Herman Maier i 1959 på sammenligning av rolleforståelse mellom ledere og umiddelbare undergitte. Forsøket gikk ut på at leder og undergitt skulle fortelle hva som var den undergittes rolle og ansvar uavhengig av hverandre, hvor det kun var enighet omkring 35% av de påståtte oppgavene (Hjulstad, 1983, s. 155). Riktig fordeling av roller og ansvar vil være en forutsetning for effektivitet og organisasjonens måloppnåelse og er relevant for den empiriske analysen og vil også søkes videre utforsket gjennom de relevante normative dokumentene.

### 3 Metode

Metode er i henhold til Jakobsen et hjelpemiddel for å gi en beskrivelse av virkeligheten (Jakobsen D. I., 2015, s. 21). Min egen oppfatning av hva andre har fortalt meg har i oppstarten vært fremtredende for hvordan angripe problemstillingen. Gjennom denne måten å anskue problemstillingen i forkant ligger tankeprosessen tett opp til en sosialkonstruktivistisk tilnærming» (Creswell, 2014, s. 6).

Den har sitt utspring i at individet søker forståelse i den verden de lever og arbeider i. Videre er meningene varierte og mangehodede og det er en søken etter å se kompleksiteten i meninger fremfor å kategorisere dem ned i få kategorier. Målet med slik forskning er å støtte seg på deltagerens syn på det som skal omhandles eller studeres (Creswell, 2014, s. 8). Et annet sentralt trekk i henhold til Creswell er at forskeren selv tilkjenner at han eller hun er farget av sin egen bakgrunn og kompetanse i det som skal studeres. Målet er å forsøke å forklare eller forstå hvordan andre ser på verden (Creswell, 2014, s. 8). Disse beskrivelsene er i stort induktive. Derimot definerer Jakobsen induktiv metode som «*at man forsøker å gå fra empiri (virkelighet) til teori. Det vil si at all teori bør være fundert i virkeligheten*», og for deduktiv metode som «*at man går fra teori til empiri*» (Jakobsen D. I., 2015, s. 23). Derav vil min tilnærming være deduktiv. Empirien skal bygges på en antagelse om virkeligheten

gjennom teorikapittelet. Denne oppgaven er bygget på påstander om FLO, som er gjennomgått og søkt etter forklaring i organisasjonsteori.

### **3.1 Undersøkellesdesign**

Problemstillingen har definert et område jeg ønsker å forske på. Faktorer som påvirker samhandling og måloppnåelse i FLO er for å kunne angripe problemstillingen fra ulike vinkler er det lagt noen prinsipper til grunn for hva som skal fokuseres på. Jeg trengte en inngang i organisasjonsteori for å 1) forstå, 2) forklare og 3) se sammenhenger for å identifisere potensielle konsekvenser dette vil få for måloppnåelsen innen PBU kategorien. Av denne grunn er PBU valgt som case.

Innen organisasjonsteorien er det noen retninger som er sentrale, og som brukes for å forklare ulike trekk ved de organisasjoner som studeres. Disse er gjennomgått i kapittel 2 og brukes som rettesnor for hvordan forstå FLO og denne organisasjonens underavdelinger. Dette gjøres for å for å sette rammen for perspektivet det argumenteres ut fra. For å kunne diskutere faktorer som påvirker samhandling og, deretter konsekvenser for PBU området, må perspektivet det er diskutert ut fra utdypes. Valget i teorien er basert på påstandene som er fremmet om FLO, og intervjuguiden tar opp de sentrale begrepene Samhandling, ledelse av FLO struktur, beslutninger, roller og ansvar.

### **3.2 Respondenter**

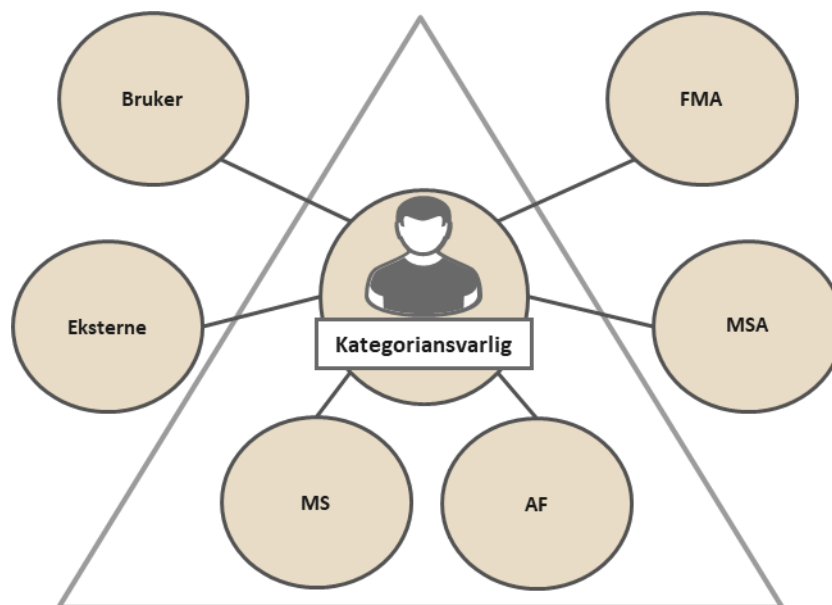
Respondentene<sup>19</sup> er ledere på ulike nivåer og ved ulike avdelinger i FLO. De er valgt for å gi et nyansert bilde av hvordan samhandling og organiseringen i FLO menes å være. Alle respondentene jobber tett på materiellutvikling og forvaltning og har gode forutsetninger for å sette FLO og PBU inn i ulike kontekster.

---

<sup>19</sup> Ordet respondent er bevisst brukt, i henhold til Jakobsen er en respondent en person som representerer gruppen som det søkes undersøkt (Jakobsen D. I., 2015, s. 178) eller i dette tilfellet er respondentene personer som representerer egen avdeling.

Siden det er faktorene som ønskes belyst var det viktig å ha et utvalg som både har et klart forhold til det instrumentelle perspektivet, og der respondentene samtidig er del av eller har klare forbindelser inn mot det kulturelle perspektivet (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2017, ss. 52-53). FMA ble pr 1. januar 2016 utskilt fra Forsvaret som egen driftsenhet (DIF), og selv om det i skrivende stund ikke er mer enn tre år siden, er det rimelig å behandle personell i FMA som informanter (Jacobsen D. I., 2015, ss. 178-179). Det ville ikke være uinteressant å intervju sentralt plassert personell i FMA, men det ble klart tidlig i min identifisering av mulige intervjuobjekter at FMA ikke skulle intervjues. Årsaken er at oppgaven skal se på intraorganisatoriske faktorer som påvirker FLO. For alle praktiske formål handler oppgaven om FLO og PBU kategorien. Førstehåndskunnskap om omorganiseringen av FLO, samt oppdatering av direktiver, instruksjer og bestemmelser ligger blant dem som har vært med på og påvirket selve omorganiseringen, og som i dag sitter med de reelle utfordringene knyttet til ny organisering. Videre har det vært viktig for legitimiteten i svarene at respondentene også har god nok kjennskap til de faktorer som er gjeldende for PBU-området.

Ut fra følgende figur startet jeg å identifisere hvilke avdelinger med mulige intervju kandidater:



Figur 5. Viser de viktigste samarbeidspartnere som er identifisert for PBU området av K10+

Figuren illustrerer et FLO SA som ser på seg selv som innsiden av trekanten, med et kjerneteam bestående av en kategoriensvarlig, og et varierende antall merkantile



saksbehandlere og avtaleforvaltere. På utsiden av trekanten er det støttende avdelinger inn mot anskaffelsesprosessen. Disse er de tidligere nevnte MSA og FMA, men også eksterne aktører som for eksempel politiet eller sykehussektoren. I tillegg ligger også brukeren og FLO stab med flere på utsiden av trekanten. Siden oppgaven skal belyse samhandling og måloppnåelse og intraorganisatoriske faktorer som påvirker PBU falt valget på å intervju personer som hadde vært tett på, enten som deltagende, utførende eller tilstøtende til opprettelsen av FLO SA. Videre antok jeg at mellomledere og ledere som var sentralt plasserte i FLO ville gi de beste svarene på det problemstillingen ønsker å gi svar på. Et annet moment i å velge høyt i organisasjonene er en antagelse om at disse i større grad evner å se helhet. Derfor forventes mer gjennomtenkte og helhetlige svar.

Jeg var oppmerksom på at jeg gjennom tolkningen av svarene ville stå i fare for å skape min egen konklusjon på vegne av intervjuobjektet. Jeg jobber selv i FLO SA og har egne meninger om hvordan FLO og FLO SA fremstår, eller er. Jeg var kanskje allerede farget av min egen forutinntatthet om at det oftest er de som er nærmest på utfordringen som kan gi de beste svarene. Det ble tidlig klart med dette i bakhodet at jeg måtte intervju personell fra FLO SA, MSA og FLO stab.

Den neste utfordringen var å finne riktige personer i disse avdelingene. Det var åtte mulige kandidater som hadde den nærheten og kunnskapen om problemstillingen som var ønsket. Jeg ønsket personlige meninger samtidig som det var viktig at respondentene hadde et avklart forhold til det gjeldende regelverk og egen organisasjons rolle. Jakobsen beskriver at det er mulig å velge ut personer som vi mener kan gi undersøkelsen mye og god informasjon (Jakobsen D. I., 2015, s. 181). Baksiden med dette ligger i spørsmålet om respondenten faktisk er en god informasjonsbærer. Dette er ivareta gjennom utvelgelsen.

Utvalget av ledere som har vært tett på opprettelsen av FLO SA og som samtidig har jobbet lenge nok i underliggende avdelinger i FLO til å ha med seg tilfredsstillende historikk er i stort fordelt på de nevnte åtte kandidatene.

I jobben med å tilnærme seg disse åtte kandidatene var det derimot ikke mulig å få gjennomført alle de intervjuene jeg ville. En av respondenten var det ikke mulig å få gjennomført intervju med grunnet tilgjengelighet i perioden intervjuene skulle avholdes. En annen av kandidatene hadde nylig sluttet i FLO, og ønsket ikke utfra ny stilling å snakke om en organisasjon vedkommende ikke var en del av lengre. En tredje kandidat mente selv at vedkommende ikke hadde nok kunnskap om området til å kunne være et godt intervjuobjekt.

Den fjerde kandidaten meldte seg også utilgjengelig til intervju. På dette tidspunktet stod jeg igjen med 4 kandidater, et svært lavt utvalg. Jakobsen påpeker at det er viktig å velge respondenter som kan gi et nyansert bilde av virkeligheten fra ulike ståsteder (Jacobsen D. I., 2015, s. 182). Dette var fremdeles tilfelle hva spredning i utvalget gjaldt. Fire respondenter er i minste laget, men siden teorien danner grunnlaget for undersøkelsen inn i FLO er det min mening at respondentene er en katalysator for meninger inn mot problemstillingen. Videre vil gjennomgangen av normative dokumenter ytterligere nyansere faktagrunnlaget FLO er bygget på. Problemstillingen står og faller ikke på meningene til respondentene og er derav dekkende innen grensen av problemstillingen (Jacobsen D. I., 2015, s. 194).

En dobling av antallet respondenter ville tilført mer informasjon i bredden og dermed mer valide konklusjoner, men meningene som ytres gjennom intervjuene er ganske unisone og etter min mening tilfredsstillende som del av empirien.

Tabell 1 viser en sammenstilling av respondenten slik de presenteres og brukes i oppgaven.

Avdeling	Intervjuobjekt	Merknad
FLO SA	R	Ledelse
	X	Ledergruppe/mellomleder
FLO MSA	Y	Ledelse
FLO STAB	S	Ledelse

Tabell 1 Sammenstilling av utvalgte respondenter (egenprodusert)

Ut fra problemstillingen og temaet i oppgaven var jeg helt avhengig av at intervjuobjektet kunne snakke fritt uten å bli konfrontert med sine meninger i etterkant. Derav er også respondentene anonymisert.

### 3.3 Innsamling av data

Jakobsens (2015) og Creswells (2014) fremgangsmåter og generelle råd er lagt til grunn for innsamling av intervju og relevant dokumentanalyse (Jacobsen D. I., 2015, s. 145). Å finne empiri om roller, ansvar og ledelse, gjerne i kombinasjon med Forsvaret, er ikke vanskelig. Det er heller ikke vanskelig å finne gode anekdotiske beviser i organisasjonsteori og perspektiver innen organisasjonsteori. Organisasjonsteori, kombinert med Forsvarets

normative dokumenter, egen erfaring og samtaler blir brukt som grunnlag for å svare ut problemstillingen og forskningsspørsmålene. For oppgavens analysekapittel vil jeg støtte meg på Forsvarets egne normative dokumenter og intervjuer utledet fra teorikapittelet. Det er gjennomgått utallige litteraturlister fra masteroppgaver på både militær og sivil side i søken etter forfattere som på en god måte beskriver intraorganisatoriske organisasjonsteori. Gjennom literaturlistene er det avdekket en mengde forfattere som skriver om dette. Kildetilfanget er stort og det var nødvendig å ta noen klare valg av forfattere som for oppgavens omfang kan beskrive dette best. Den klassiske organisasjonsteorien beskrev mitt problemområde best. Innen klassisk organisasjonsteori er kildetilfanget enormt, og ved gjennomlesning så jeg at det ofte var omhandlet de samme perspektiver, men i litt ulik «innpakning» For å gjøre teorien overkommelig for meg selv tok jeg derav et mindre utvalg av disse som valgte kilder til oppgaven. Jeg har også i stor utstrekning brukt søkeord som «ledelse», «fagansvar og ansvar», «rolle og rolledeling», «FLO» og «utfordringer i Forsvaret» i søk på internett. Dette ble gjort utfra en antagelse om at de ordene som ble presentert i problemstillingen også skulle være ord som var skrevet om i teori. Dette ledet meg til ytterligere forfattere med relevans for teorikapittelet og problemstillingen.

I innsamlingen av teori fremkom det flere sentrale begreper og retninger. En av de teoretiske innfallsvinklene presentert av Jakobsen og Thorsvik (2010) understreker at organisasjonsteori ikke representerer absolutte og evige sannheter, men heller sannsynligheter og regulariteter. Det påpekes at organisasjonsteori i essens er studie av *atferd*- altså menneskelig atferd. Teorien tar utgangspunkt i at organisasjoner sees på som produksjonssystemer, hvor organisasjonen er avhengig av ressurser fra omgivelsene for å kunne produsere noe som er ønsket og etterspurt i omgivelsene (Jacobsen & Thorsvik, 2010, ss. 31-32). Dette mente jeg var relevant for FLO og PBU- området da FLO er en produksjonsbedrift. FLO produserer tjenester i form av rettidig tilgjengelighet på materiell og logistikkunderstøttelse til Forsvaret. Christensen og Co (2017) peker videre på ulikheter i skillet mellom *ledelse* og *samhandling* i det *instrumentelle* og det *kulturelle* perspektivet. De ulike tilnærmingene til dette har faktorer som både kan motvirke og fremme samhandling, og er ett av flere aspekter som er sentrale for FLO i besvarelsen av problemstillingen. Førstnevnte ser på organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon primært for ledere og deres *beslutningsadferd*, og sistnevnte ser på de uformelle regler, verdier og normer som har en kulturell innflytelse på beslutningsadferd (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, s. 9). Påstanden

om *begrenset rasjonalitet*, og den påvirkningen den har for både ledelse, *rollefordeling* og *ansvar* er også sentrale å analysere. Teorikapittelet konkluderer med noen sentrale begreper innen organisasjonsteori som skal analyseres i lys av samhandling og måloppnåelse i FLO og FLO SA.

Intervjuer ble brukt som primærkilde og ble gjennomført i fjerde kvartal 2018. Alle intervjuer ble gjennomført etter avtale, på tid og sted som passet intervjuobjektet best. Med ett unntak, som ble gjennomført på vedkommende sitt kontor, ble intervjuene gjennomført på et møterom i tilknytning til arbeidsstedet. Jeg stilte uten uniform i disse intervjuene, mest for å indikere at jeg var til stede i en annen rolle enn som det jeg vanligvis representerer. Alle intervjuobjektene vet hvem jeg er, og jeg har varierende kontakt med dem gjennom mitt daglige virke. I tillegg til å ta av meg uniformen brukte jeg også god tid med den enkelte i forkant av intervjuet på å forklare min rolle i min egen oppgave. Intervjuene ble tatt opp på diktafon. Tilsynelatende var ingen av intervjuobjektene affisert av at samtalen ble tatt opp. I henhold til Jakobsen er det flere muligheter ved gjennomføring av intervjuer. Alle har sine sterke og svake sider, men mitt valg falt ned på ansikt-til-ansikt-intervju (Jakobsen D. I., 2015, s. 148). Min påstand er at det ikke ville vært mulig for meg å tilrettelegge for at respondenten kunne snakke fritt, og ha mulighet for å utdype, og sågar få anledning til å snakke ustrukturert, om det han eller hun mente var viktig der og da, ved en annen fremgangsmåte.

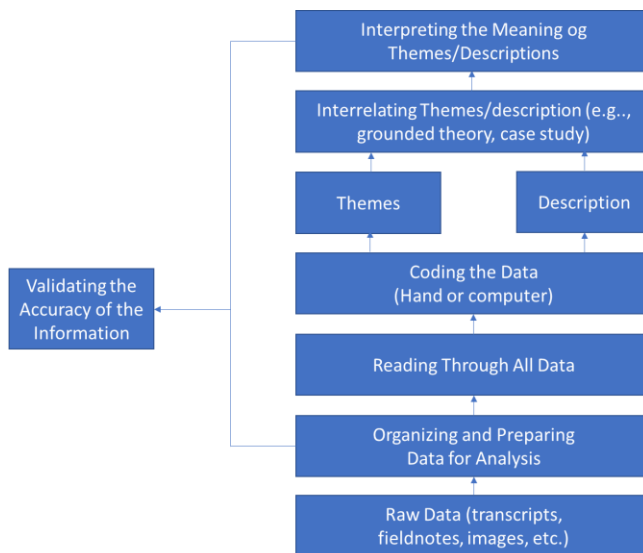
Selve intervjuet ble gjennomført som det Jakobsen omtaler som intervjuer med middels strukturingsgrad (Jakobsen D. I., 2015, s. 151) hvor jeg i stor grad la opp til at den intervjuede skulle få snakke fritt etter initialt spørsmål. Jeg hadde lagt opp til støttespørsmål om jeg skulle oppleve at respondenten gikk for langt fra selve temaet jeg ville ha svar på. Dette opplevde jeg i liten grad. Jeg valgte å ta ut ett spørsmål fra den ferdige intervjuguiden. Spørsmål 7 ble ved første gjennomføring opplevd for abstrakt og vanskelig å relatere til de andre spørsmålene for respondenten. Derav ble dette valgt bort i de neste gjennomføringen.

Jeg innhentet samtykke hos respondenten ved å legge frem noen sentrale spørsmål hentet fra selve intervjuet, og spurte vedkommende om de ville bidra til min masteroppgave. Alle de forespurte var villige til å delta, men under forutsetning om at dette var anonymt. Dette ble innvilget og ingen navn eller stillinger er identifisert i oppgaven eller gjennom intervjuene

(Creswell, 2014, s. 189). Det er kun signaturen på samtykkeerklæringen som identifiserer respondenten, og denne makuleres ved sensur. Det er mange etiske hensyn som skal ivaretas og det virket både for meg og de som skulle intervjues at den enkleste fremgangsmåten ville være full anonymitet. Ved dybdeintervjuer er det ikke uvesentlig om intervjuobjektet er anonymisert eller ikke, spesielt ikke om temaet som omhandles er vedkommendes egen avdeling. Årsaken til anonymisering av intervjuobjektene i denne oppgaven bunner ut i antagelsen om at dette gir svarene mer validitet, fordi intervjuobjektene kan snakke friere rundt ulike temaer. Respondenten slipper å måtte stå personlig ansvarlig for sine uttalelser overfor egen avdeling og eller arbeidsgiver i ettertid. I styrken ligger også en åpenbar svakhet. Intervjuobjektet kan si hva som helst og om vedkommende da har en egen agenda kan dette gi oppgaven en uheldig vinkling.

### 3.4 Bearbeidelse og analyse av data

Både Jakobsen (2015) og Creswell (2014) definerer analyse av kvalitative data tilnærmet på samme måte. Begge omhandler de en «nedenfra og opp»- prosess.



Figur 6. Analyse i en kvalitativ undersøkelse (Creswell, 2014, s. 197 (presist gjengitt))

Figuren illustrerer en punktvis, lineær tilnærming hvor startpunktet er nederst (Creswell, 2014, s. 197). Den kvalitative prosessen som ligger til grunn for Creswells (2014) figur ligger også til grunn for Jakobsen (2015) beskrivelse av kvalitativ prosess.

*«Vi starter med de relativt uoversiktlige opplysningene som vi finner i våre rådata, det være seg dokumenter, e-poster, notater, lydbånd- eller video-opptak. Deretter går vi igjennom en – møysommelig- prosess, fra det uoversiktlige til å danne oss en stadig mer stilisert oversikt over hva vi egentlig har funnet» (Jacobsen D. I., 2015, s. 222).*

Begge åpner de for at prosessen ikke er så lineær som den kan gi inntrykk for, og at det er naturlig at stegene ikke gjøres i den slaviske orden som er presentert i Creswell sin figur (Creswell, 2014, s. 196). Jeg har brukt både Creswell og Jacobsen sin tilnærming aktivt i mitt arbeid og det har vært befriende å ha i bakhodet at kvalitativ metode i henhold til Jacobsen er en åpen tilnærming hvor man starter med det spesielle, og beveger seg mot det generelle og deretter tilbake til det spesielle (Jacobsen D. I., 2015, s. 223). Utgangspunktet for intervjuene har vært funnene fra teorien. Intervjuene er lagt opp slik at respondenten skal kunne snakke omkring hovedtemaet som er samhandling og måloppnåelse, med særlig fokus på roller, beslutninger, ansvar og myndighet, relasjoner og potensial i FLO. De er lagt opp for å utfordre respondenten til å tenke fritt igjennom hvordan disse faktorene gjøres gjeldende i FLO. De er også utformet på en måte som skal legge til rette for at respondenten skal komme opp med potensielle utfordringer og positive sider med FLO og PBU området.

For å sikre god flyt i intervjuene, og for å være en god lytter, ble intervjuene tatt opp med diktafon. Kun enkle notater ble brukt, og da ved spesielle uttalelser som jeg ville gi meg selv en pekepinn på senere. For eksempel gjorde jeg et notat på tiden fra diktafonen når noe viktig ble påpekt fra respondenten. Dette gjorde jeg for å gjøre jobben enklere for meg selv når jeg senere skulle gå igjennom intervjuene. Etter intervjuene satte jeg meg ned og gikk raskt igjennom hvert enkelt av de. Jeg tok allerede på dette tidspunktet transkripsjon av mange uttalelser jeg antok jeg kom til å bruke senere basert på de teoretiske funn ved organisasjoner jeg hadde. Jeg forsøkte også å lære av den første gjennomføringen i forhold til om noe burde endres til neste gjennomføring. Dette resulterte blant annet i at spørsmål 7b ble utelatt i fortsettelsen. På det tidspunktet jeg gjennomførte intervjuene var jeg inne i en periode på jobb som var svært tidkrevende, så kategorisering ble gjort ved andre gangs gjennomgang av intervjuer og ikke som del av første gjennomgang. Rådata er ikke transkribert i sin helhet, men er gjennomgått og gjengitt i oppgaven når relevant.

## 3.5 Forskningskvalitet

Ingen undersøkelse kan gi et helhetlig bilde av virkeligheten (Jacobsen D. I., 2015, s. 174) og det er på det rene at denne oppgaven heller ikke tar mål av seg å gjøre det. Det er derimot noen allment anerkjente prinsipper som må legges til grunn for all forskning for å gi oppgaven validitet og reliabilitet innen det området den er ment å utforske. Empirien må med andre ord være gyldig, relevant, pålitelig og troverdig (Jacobsen D. I., 2015, s. 16). Det er to datainnsamlingsmetoder som er brukt; dokumentundersøkelser og dybdeintervjuer, og det er svakheter og styrker ved begge. Det er allerede adressert at utvalget på fire respondenter kan fremstå som lite og Jakobsen (2015) gjør et poeng ut av at den som studerer egen organisasjon må være ekstra varsom om oppgaven er et resultat av enten a) ønsket om å bevise at noe er galt, eller b) vet at man blir møtt med mistanke om å opptre på vegne av noen i organisasjonen (Jacobsen D. I., 2015, s. 57). Jeg kan også mistenkes for å ha bevisst plukket ut de fire respondentene ut fra det jeg selv vil høre. Det er klarlagt tidligere at jeg har basert mitt ønske om å studere FLO og se på faktorene som påvirker samhandling og måloppnåelse i FLO, med fokusområdet inn mot PBU kategorien. Jeg er selv kategoriansvarlig PBU og hele ideen med studiet har et utspring i at jeg ønsker at jeg og leseren skal få en dypere forståelse av et mulighetsrom. Hva er bra, og derav må gjøres mer, og hva fungerer ikke, og bør da kanskje sees på med nye øyne eller innfallsvinkler. Dette har jeg valgt at må gjøres gjennom å gjennomgå relevant teori, og sammenligne med normative dokumenter og intervjuer. Det at jeg er kategoriansvarlig PBU og har valgt å skrive om egen organisasjon stiller som nevnt tidligere store krav til meg som forsker. Dette kan være problematisk.

Styrende dokumenter fra Forsvarsdepartementet (FD), Forsvarssjefen (FSJ) og FLO er i all hovedsak lagt ut til høring, kritisert og endret av de avdelinger og organisasjoner de er ment for, og er derav det Jakobsen (2015) beskriver som gjennomtenkt og bearbeidet (Jacobsen D. I., 2015). Dokumentene er i seg selv enkle å etterprøve. Intervjuene er brukt for å få frem de personlige synspunktene og holdningene til funn fra teorien; samhandling, ledelse, organisering, roller og ansvar, men også for å komme under overflaten på hvordan FLO ser på seg selv. Det har vært fokus på at intervjuguiden skal stille åpne spørsmål, og at respondentene skal få kunne snakke fritt. Spørsmålene i seg selv legger ikke opp til ett bestemt svar, og er utformet i den hensikt å være nøytrale i sin form. Organisasjonsteori er

brukt for å sette dokumenter og intervjuer i en kontekst; for å se på beste praksis, eller for å beskrive sammenhenger. Det er også viktig å påpeke at studien ikke har noen ambisjon utover å se på PBU kategorien i lys av de sentrale føringer som ligger til grunn. Derfor tar studiet heller ikke mål av seg å generalisere og trekke linjer for hvordan funnene også skal kunne være like valide for andre kategorier. Derimot vil det være rimelig å anta at enkelte av de funn som blir gjort er allment gyldig for alle kategoriteam sett i lys av at alle kategorier har de samme samarbeidspartnerne i MSA og FMA.

## **4 Presentasjon av case**

For å sette dette i riktig kontekst følger først en kort beskrivelse av nåsituasjon innen kategorien. Deretter følger en kort beskrivelse av alle interessenter i en anskaffelsesprosess ledet av FLO SA. Dernest vil kapittel 5 brukes som underlag for å svare ut de faktorer som gjøres gjeldende for måloppnåelsen til PBU området.

### **4.1 Kategoristrategi PBU**

I 2016 var avtaledekningen innen Personlig Bekledning og Utrustning estimert til 60-70% (KPMG, 2016, s. 48). Tallet er basert på data fra 2015, og gir ikke nødvendigvis det riktige bildet av rammeavtaledekning pr artikkel. Derimot gir det et bedre bilde på hvor mye målt i kroner som er kjøpt på gyldige avtaler. To år senere beskriver kategoristrategien til PBU tallet som usikkert grunnet store utfordringer med masterdata, men estimerer det samme tallet til rundt 50% (PBU kategoristrategi 2017-2018). Tallet for 2019 som baseres på rammeavtaler pr artikkel, innmeldt fra bruker, er i gjeldende kategoristrategi beskrevet til å være 29% (FLO SA, 2019). Det er mange faktorer som påvirker begge måtene å rapportere rammeavtaledekning på, men felles for dem begge er bildet det tegner av at PBU kategorien har stor underdekning på rammeavtaler.

### **4.2 Relevante avdelinger i FLO**

MSA etterforsyning er den avdelingen som gir kategoriteamet prognoser på materiellet i rammeavtalens levetid. Det skal tas høyde for ulike størrelser for kvinner og menn, samtidig



som prognosen skal ta høyde for beredskap og host nation support (HNS)<sup>20</sup>. MSA etterforsyning er også ansvarlig for å sende innkjøpsrekvisisjoner (IR) til innkjøpsgruppe L04 (IKG04) eller MFA alt etter om Forsvaret skal kjøpe materiellet gjennom nasjonale eller multinasjonale avtaler.

IKG04 har som hovedoppgave å kjøpe inn materiell etter innkjøpsrekvisisjoner fra MSA etterforsyning. De er også primærkontaktpunkt opp mot forswarets leverandører.

FLO SA PBU har som hovedoppgave å være prosjektansvarlig for kategoriens anskaffelser. Alle driftsanskaffelser ledes og koordineres av de merkantile saksbehandlerne og følges opp av avtaleforvaltere. Alle innspill på kravspesifikasjoner, testregimer og prognoser konsolideres i en anskaffelsesstrategi som skal lede mot en anskaffelse på materiellet i tid og rom. Merkantil saksbehandler i PBU teamet skal gjennom egen kunnskap eller den kunnskap som tilegnes gjennom utforsking av markedet påvirke både prognoser og kravspesifikasjon til Forsvarets beste innen kvalitet og pris

Militære forsyningsavtaler (MFA) er en avdeling underlagt FLO SA som innen PBU området er tilknyttet NSPA. Hovedoppgaven til MFA er å identifisere og gjøre kjent avtaler og kontrakter som finnes internasjonalt gjennom NSPA samarbeidet, men også som fasilitator for møter Forsvaret skal delta på i NSPA sammenheng.

### 4.3 NSPA

National Support and Procurement Agency (NSPA)<sup>21</sup> er en kundefinansiert<sup>22</sup> «non-profit, no-loss» organisasjon der Norge er medlem (NSPA, 2019). NSPA skal dekke medlemslandenes behov for vedlikehold og forsyning (Forsvarsdepartementet, 2016) i en multinasjonal kontekst der hvor egen organisasjon ikke er formålstjenlig å bruke, eller i mangel på nasjonale ressurser. For PBU kategorien er denne organisasjonen mest aktuell som en ren merkantil

---

<sup>20</sup> Host nation support er en betegnelse for vår rolle som vertsnasjon ved øvelser. I PBU sammenheng betyr dette å være forberedt på å selge materiell til besøkende nasjoner for at de bedre skal kunne løse sine oppdrag når de er på norsk jord. Salg av materiell er mest aktuelt på vinterbekledning hvor Norge anses som en ledende nasjon.

<sup>21</sup> NSPA er en NATO-organisasjon, bestående av alle 29 NATO land.

<sup>22</sup> Kunden er i denne sammenheng representert i de land som er medlemmer i NSPA.

muskel gjennom en gren av NSPA som kalles Dismounted Soldier Equipment Group (DSEUG). Gruppens oppgave er å opprette, vedlikeholde og utfase avtaler på PBU etter medlemslandenes ønsker. Gjennom koordinering på systemer og artikler mellom nasjonene vil selv små land som Norge bli en del av én stor kunde ute i markedet. Dette innebærer et potensiale for kortere ledetider og stordriftsfordeler på pris.<sup>23</sup>

## 4.4 FMA

Innen driftsanskaffelser har FMA som hovedoppgave å produsere/oppdatere kravspesifikasjoner. De er også ansvarlige for å bestemme hvordan materiellet skal testes før innfasing til Forsvaret. Dette skal skje i dialog med bruker. Det er pågående diskusjon om dette skal gjøres i dialog med sluttbruker, eller i dialog med brukerrepresentanten.<sup>24</sup>

## 4.5 Sluttbruker

I driftsanskaffelser er sluttbruker<sup>25</sup> representert gjennom den enkelte grens fagkontor for materiell, eksempelvis Hærens vinterskole (HVS). Deres oppgave er å stille med testpersonell i evaluering av det materiellet som skal vurderes i en anskaffelse. De er også behovsstillere opp mot hva de ønsker at materiellet skal kunne brukes til.

---

<sup>23</sup> Ledetider er i denne sammenheng et uttrykk for to ting. Den ene er tiden det tar fra ett behov oppstår hos kunden til det foreligger en forsyningskilde på behovet. Den andre er tiden det tar fra en setter et behov i bestilling, til brukeren kan ta det i bruk (NSPA, 2019). I en markedsøkonomi vil store, planlagte avrop medføre større forutsigbarhet hos leverandøren og dermed mulighet for reduserte priser for kunden. Små avrop medfører mindre margin, og mindre mulighet for prisavslag.

<sup>24</sup> Brukerrepresentant er FLO MSA.

<sup>25</sup> Sluttbruker er et uttrykk for de som faktisk bruker materiellet. Sluttbruker er derfor alle som bruker PBU materiell.

## 5 Analyse

Teori knyttet til intraorganisatoriske faktorer ble presentert i kapittel 2. Basert på de funne som kom frem der skal nå dette anvendes for å se hvordan disse faktorene gjøres gjeldende til FLO. Dette kapittelet skal gi svar på forskningsspørsmålene; *I hvilken grad legger dagens organisering av MSA, SA og FLO Stab til rette for effektivt samhandling mellom disse organisasjonene, og Hvordan kan FLO SA sikre seg at PBU området når sine målsetninger om 70% avtaledekning i 2021 og 100% avtaledekning innen 2022?*

Kapittelet er delt i to for å svare ut begge forskningsspørsmålene hver for seg og det vil delkonkluderes etter første forskningsspørsmål. Teorien danner grunnlaget for og flettes inn som perspektiver og retninger på typiske handlingsmønstre og utfordringer i FLO, derav er overskriftene tilpasset dette.

### 5.1.1 Normative dokumenter og organisasjonsteori

For å sette FLO og PBU kategorien inn i sin rette sammenheng, er det vesentlig å si noe om utgangspunktet til FLO før den offisielle datoen for opprettelsen av FLO SA 1. februar 2018. Dette er relevant av flere grunner. For det første er det interessant å se hvilke anbefalinger som er gjennomført, og hvordan dette har påvirket FLOs overordnede målsetning om å bli best i offentlig sektor på offentlige anskaffelser. Teorigjennomgangen i kapittel 2 argumenterte for to ulike perspektiver på organisering. Det *instrumentelle* og *kulturelle*. Det instrumentelle perspektivet er gjerne et verktøy for toppledelse, og det kulturelle en fremvekst av opplevd «best practice» lengre nede i organisasjonen. Her ligger en potensiell utfordring for effektiv samhandling i *beslutningsprosessen* mellom toppledelse og underliggende organisasjoner som MSA og SA. Derav er det relevant å se på dette fra et ledelsesperspektiv og hvilke organisatoriske valg som gjøres gjeldende i FLO. Det er interessant å se på hvilke strategiske valg som blir tatt på ledelsesnivå, og hvilke effekter dette har på MSA, SA og FLO stab. Er det samsvar mellom de normative dokumentene og det organisasjonen etterlever på ulike nivåer, eller det det avvik som hindrer god samhandling og måloppnåelse?

Respondentene er alle leder som har jobbet i FLO både før, under og etter K10+ programmets anbefalinger. For alle praktiske formål omhandler kapittel 5 *intraorganisatoriske* anliggende i

FLO, og tidvis sett i sammenheng med FMA. Det skal analyseres hvordan FLO som organisasjon fremstår og hvordan den kan innrette seg fra ulike teoretiske vinklinger. Historisk innretning i FLO sammen med de siste års organisasjonsendringer vil være av relevans. I særlig grad vil endrede retningslinjer, direktiver og bestemmelser som følge av organisasjonsendringer kunne forrykke maktbalanser mellom avdelinger i FLO, og kanskje i like stor grad i forhold til andre avdelinger i forsvarssektoren. Her har teoridelen utfordret samhandlingen innen *rolleforståelse* og *ansvar*. Kan respondenten kaste lys over hvordan dette faktisk oppleves i FLO, og hva er konsekvensene for PBU kategoriens måloppnåelse? Hvordan oppleves *ansvar*, *roller*, *ledelse* og *myndighet* i lys av påstanden om *begrenset rasjonalitet*? Retningslinjer, direktiver og bestemmelser er et fundament for felles forståelse av hvem som gjør hva, og hva den enkelte avdeling har myndighet til å bestemme på vegne av alle. Dette vil danne forutsetninger for om PBU kategorien vil være i stand til å dra i samme retning med sine viktigste samarbeidspartnere eller ikke. Herunder kommer også begrepene ledelse og lojalitet, altså i hvilken grad direktiver og føringer fra egen ledelse forstås og etterleves av ledere og ansatte på alle nivåer. Hvordan ledere og ansatte selv legger til rette for, stiller seg bak og eventuelt motarbeider endring og pålegg sier også noe om hvor sannsynlig det er at en organisasjon lykkes med uttalte mål.

### **5.1.2 Overodnede føringer- forutsetning for samhandling og rolledeling mellom FLO og FMA**

I Forsvaret utgis det direktiver for å presisere ansvar og myndighet delegert den enkelte DIF/BRA fra Forsvarssjefen. Det er relevant å se om direktivene legger til rette for en klar ansvarsavgrensing og myndighet når vi senere analyserer hvilke faktorer som påvirker måloppnåelse på lavere nivåer innen PBU. Avdelinger vil i større eller mindre grad legge ned arbeid i å innarbeide normative dokumenter. De vil også ønske å presisere den delegerte myndigheten de har opp mot andre organisasjoner. Alle organisasjoner har et naturlig et ønske om å forklare og presisere forutsetningene i sine strategier, mål eller planer for sine organisasjonsmedlemmer. Teorien peker på at uten et mål vil heller ikke organisasjonen ha en misjon. Normative dokumenter er en faktabeskrivelse av hvordan ting skal være og er derav i sin intensjon en fremmede faktor i måloppnåelse og i det å gi den enkelte medarbeider trygghet i det arbeidet som skal gjøres. Det er viktig for hele organisasjonen å kjenne til en klar og tydelig retning for det som skal gjøres (Lai, 2013, s. 33). Det er gjeldende også i

samarbeidet mellom avdelinger i Forsvaret. Det bekreftes fra sentralt holdt i FLO stab at opprettelsen av FLO SA har sin bakgrunn i de funn som ble presentert i mckinseyrapporten fra 2015. FLO opprettet en midlertidig prosjektorganisasjon med bred støtte fra konsulenter fra KPMG som resulterte i en sluttrapport gitt ut av K10+:

*«Ja bakgrunnen er veldig klart mckinseyrapporten, og med den som bakgrunn så ble det jo tatt inn i Forsvarssjefens råd til regjeringen, også er det fastlagt i 151<sup>26</sup> hvordan dette skulle gjøres med sentralisering av driftsanskaffelser, og prestasjonsforbedring av driftsanskaffelser. Og det er på mange måter, og så er det jo videreført i virksomhetsplanen til Forsvarssjefen og Sjef FLO» (R, 2018)*

*«... da var det Celia<sup>27</sup> som var i lead for den, og det var altså på det stadiet da man skulle hente inn blant annet konsulenter for å få bistand til å komme i gang med dette her...» (Y, 2018)*

I PBU sammenheng er det derfor viktig å se på hvilke funn og tiltak denne rapporten beskriver. Driftsanskaffelser er viet et eget kapittel i mckinseyrapporten. Sentralt står fokuset på effektivitet og kvalitet i funksjonens leveranse (McKinsey&Company, 2015, s. 125). Funksjon og leveranse er i denne sammenheng; kosteffektive driftsanskaffelser til Forsvarssektoren. Sammenlignet med relevante aktører pekes det på at *forsvarssektoren* har et vesentlig høyere ressursbruk innen driftsanskaffelser og investeringer, at Forsvaret har en fragmentert organisasjonsmodell for anskaffelser, lav datakvalitet på innkjøpsordre og derigjennom manglende styringsinformasjon, vesentlig gap i styringskompetanse samt unødvendige og høye innkjøpskostnader på sivil og militært materiell sammenlignet med andre sammenlignbare etater (McKinsey&Company, 2015, ss. 125-132). På et overordnet

---

<sup>26</sup> Her refereres det til stortingsproposisjon 151 (2015-2016) «kampkraft og bærekraft langtidsplan for forsvarssektoren» kap. 5.8.1.

<sup>27</sup> Celia Brekkan var leder for K10+ programmet.

nivå pekes det i rapporten at grensesnittet mellom tidligere DAA<sup>28</sup>, (nå SA), og MSA<sup>29</sup> i praksis ikke er like tydelige som det det gis inntrykk av i den generelle rolletildelingen.

Samarbeidet mellom FLO<sup>30</sup> og FMA er avhengig av en avklaring i ansvar og myndighet. Spesielt med tanke på at FLO frem til 2015 var fagmyndighet på deler av det FMA er fagmyndighet på i dag. På samme måte er det også viktig å ha avklarte rammer internt i FLO og i denne sammenheng, mellom FLO stab, MSA og FLO SA. Usikkerhet rundt ansvar eller myndighet vil føre til at samarbeid og interne prosesser går tregere og at måloppnåelse uteblir. Det vil også skape utfordringer i etterlevelsen av prosesser beskrevet i FLO sitt styringssystem.<sup>31</sup> En rolle eller et ansvar må ha et definert handlingsrom som vedkommende som sitter på ansvaret kan identifisere seg med, og derigjennom vite sin oppgave og ansvar i en helhetlig prosess. Samtidig må det være klarlagt hvem som skal samarbeide med hvem, både internt og eksternt.

*«Although perceived personal and group efficacy are clearly separable conceptually, in reality they usually go together because people have to rely, at least to some extent, on others in accomplishing their tasks. People working independently within a group structure do not function as social isolates totally immune to the influence of those around them» (Bandura, 1997, s. 469).*

FLO har i skrivende stund rundt 2000 sivilt og militært ansatte (Forsvarets logistikkorganisasjon, 2019), og med et eksternt FMA som har sin del av en helhetlig leveranse er det meget viktig med systemer som beskriver handlingsrom og samarbeid, samtidig som det trenger en person som har myndighet til å ta avgjørelser (Jacobsen & Thorsvik, 2010, ss. 72-73). Hva sier de overordnede retningslinjene om roller, oppgaver ansvar og myndighet mellom de to sentrale, utøvende etatene, FLO og FMA i PBU

---

<sup>28</sup> DAA var på dette tidspunktet ansvarlig for anskaffelser over drift, altså re-anskaffelse av drifts satt materiell.

<sup>29</sup> Investeringer, i motsetning til driftsanskaffelser, er anskaffelse av nye kapasiteter eller større endringer på driftsatt materiell som trenger øremerkede midler. På dette tidspunktet var det FLO som også hadde ansvaret for investeringsporteføljen til forsvarssektoren.

<sup>30</sup> FLO er i denne sammenheng samlebetegnelse for FLO SA og MSA, tidligere DAA og MSA. MSA hadde på dette tidspunktet også ansvaret for investeringer som påpekt i fotnote 19.

<sup>31</sup> Styringssystemet er lagt ut på intranett og viser i sin helhet alle prosessene FLO er involvert i.

sammenheng? Det mest relevante svaret på dette finnes i Forsvarsdepartementets Retningslinjer for logistikkvirksomheten i forsvarssektoren (2016).

Retningslinjene gir en definisjon av virkeområder og logistikkens omfang. Med mckinseyrapportens påstand om uklare ansvar og myndighetsforhold friskt i minne fra bakgrunnskapittelet er det vanskelig å se at dette ikke er ivaretatt på et overordnet nivå av FD. Det står klart beskrevet at alt materiell som brukes i forsvarssektoren eies av staten ved FD, og at dette eierskapet forvaltes av FMA. I det videre kommer det klart frem at materiellet stilles til disposisjon for Forsvaret og at materiellet skal forvaltes etter de retningslinjer som gis av FMA. Alle etatssjefer ansvarliggjøres for å levere kapasiteter for å understøtte det operative behovet basert på klartider gjennom samarbeid med det sivile markedet og gjennom samhandlingsavtaler med de andre etatssjefene (Forsvarsdepartementet, 2016, ss. 5-6). Rolleavklaring på ansvar og myndighet gjennom direktivet er klarlagt, og legger tilsynelatende til rette for et godt utgangspunkt for samarbeid og kommunikasjon mellom avdelinger og ledere på alle nivåer. Dette kommer også klart frem i FDs utgangspunkt for retningslinjene innen logistikkvirksomheten i Forsvaret;

*«Retningslinjene fastlegger omfang og funksjoner som inngår i logistikkbegrepet, angir hovedprinsippene for logistikk og beskriver roller, oppgaver, ansvar og myndighet. Retningslinjene skal bidra til å skape et grunnlag for bedre styring og oppfølging av det samlede virksomhetsområdet logistikk og grensesnittet mellom etatene i forsvarssektoren»* (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 4).

Gjennom retningslinjene innen logistikkvirksomheten er FMA fagmyndighet materiell. FLO er fagmyndighet logistikk. FDs retningslinjer er hierarkisk øverst og dermed skal alle underliggende direktiver og bestemmelser fra Forsvarssjefen, sjef FLO og sjef FMA bygge på denne. I rollen som fagmyndighet materiell eier FMA prosjektanskaffelser på oppdrag gitt gjennom FD.<sup>32</sup> FMA er tildelt fagmyndighet for alt materiell i Forsvaret, og skal godkjenne alt materiell for bruk i Forsvaret, herunder PBU. I det videre er FMA også teknisk fagmyndighet. (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 9). Dette betyr at det er FMA som er fagmyndighet for, og eier av initiering, godkjenning, ivaretaging, beslutning, sertifisering,

---

<sup>32</sup> Etter at investeringsporteføljen ble tatt ut av FLO og opprettet i etaten FMA i 2016.

autorisering og kontroll<sup>33</sup> av faglige forhold for alt materiell i forsvarssektoren (Økonomidirektør FMA, 2017, s. 11). Forsvarssjefen er ansvarliggjort som forvalter av materiellet, herunder vedlikehold av det materiellet som blir ham disponert (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 7). Forsvarssjefen skal også inneha rollen som kravsteller og bruker. Forsvarssjefen har delegert fagmyndighet logistikk til Sjef FLO, herunder fullmakt til å inngå driftsanskaffelser for å dekke Forsvarets behov. Det fremstår i direktivene som at det er gode forutsetninger for samhandling mellom FLO og FMA, og at roller og ansvar er definert og fordelt mellom de to organisasjonene. Derimot oppleves ikke retningslinjene som like klare for aktører i FLO sin organisasjon.

*«Roller og ansvar som egentlig burde vært veldig tydelig, det tok man ikke tak i på en skikkelig måte, det ble en litt sånn alles kamp mot alle. Hvis man hadde latt dette være et ordinært kunde -leverandørforhold så hadde det løst alt sammen, og FMA var en leverandør for da vet du premissene for en leverandør opererer på, også er det en eneleverandør i mange sammenhenger, men det er definert som en leverandør, og så er Forsvaret kunden. Da hadde det vært så mye enklere. I stedet ble det leverandør med «nogo attåt», og dette «noe attåt» det var ikke åpenbart hva var for noe, for vi hadde ett syn på det og FMA hadde et annet syn på det. og mye av dette hang i retningslinjene i departementet» (R, 2018).*

Å ta denne meningen til inntekt for hele FLO organisasjonen går selvsagt ikke, men den indikerer at det er uenigheter på ledelsesnivået i FLO omkring føringene som er gitt av høyeste enhet, FD. Usikkerhet rundt roller og ansvar i ledelsen vil også bidra til den samme usikkerheten nedover i organisasjonen og vil ikke bidra i positiv retning for måloppnåelse. Det er noe uforløst og uavklart som gjør at det er usikkerhet knyttet til hvem som faktisk er den endelige beslutningstager når bestemmelsen om driftsanskaffelser (2018) og instruks om fagmyndighet logistikk (2019) sammenlignes. For eksempel står det i FLO sin bestemmelser for driftsanskaffelser (2018) at for *militærspesifikt* materiell er FMA *normalt* fagmyndighet (Sjef Forsvarets logistikkorganisasjon, 2018, s. 5), mens det i retningslinjene utgitt av FD (2016) er klart presisert at FMA *er fagmyndighet for alt materiell i forsvarssektoren*. Det er

---

<sup>33</sup> Herunder også salg, utrantering og destruering.



altså ikke tilfredsstillende klarlagt i de normative dokumentene, eller så er FLO rett og slett uenig og ønsker ikke å forholde seg til det.

Denne oppgaven skal fokusere på de internorganisatoriske faktorene i FLO, men det var relevant å kort si noe om rammefaktorene de internorganisatoriske er påvirket av.

Det neste som er relevant å se på er om det foreligger uklarheter i de underliggende direktiver og retningslinjer mellom avdelinger i FLO. Dette har direkte relevans for forsknings spørsmål

1. Dette vil være med på å belyse om forutsetninger for samhandlingen og derav forutsetningen for å få til rettidig PBU leveranser i forsvarssektoren er tilstede.

Sjef FLO er også delegert ansvar for leveranser for logistikkvirksomhetsområdet, herunder driftsanskaffelser og materiellforvaltning i Forsvaret. Fagansvar<sup>34</sup> for driftsanskaffelser er delegert til NK FLO (Sjef Forsvarets logistikkorganisasjon, 2019, s. 5). Fagansvaret skal ivareta kosteffektive driftsanskaffelser i samsvar med regelverket. Herunder kvalitetssikring av driftsanskaffelser, ivaretagelse av etikk og miljøhensyn og tilgjengelighet for beredskap. Sjef FLO stab logistikk er delegert fagansvar materiellforvaltning (Sjef Forsvarets logistikkorganisasjon, 2019, s. 4), herunder brukerrepresentant logistikk, overleveringsforetninger mellom FMA og Forsvaret og kanskje viktigst; oppfølging av masterdataforvaltning.

Fagmyndighet materialstyring er delegert sjef FLO Forsyning MSA (Sjef Forsvarets logistikkorganisasjon, 2019, s. 5). Under materialforvaltning ligger også presisert ansvar innen fagmyndighet lager og økonomi. I praksis betyr dette at MSA forvalter hvor mye PBU som skal ligge på lager eller distribueres basert på behov fra bruker, krav til beredskap i tett dialog med NLOGS og bruk av tilgjengelig lagerstruktur. Det snakkes i denne sammenheng om at FMA bestemmer bredden, mens MSA bestemmer dybden på PBU. MSA er også eier av økonomien tilknyttet PBU. Avdelingen er under dagens regime avhengig av å få inndekning fra salg av for eksempel uniformer for å ha økonomisk dekning for innkjøp av nye. Enkel

---

<sup>34</sup> Fagansvar er i «Instruks om fagmyndighet logistikk» definert som: ansvar og myndighet innen et avgrenset område til å gi faglige råd, fastsette krav, utøve kontroll og gi pålegg innen rammen fastsatt av fagmyndigheten gjeldende for hele Forsvaret.

forklaring av leieprismodellen på PBU er at FLO skal få inndekning til å reanskaffe materiell gjennom salg eller leie til Forsvarssektoren.<sup>35</sup>

FLO SA sitt delegerte ansvar kan sies å være flerdelt. Sjef SA leder Forsvarets sentrale organisasjon for inngåelse og forvaltning av avtaler, og er ansvarlig for avtaleforvaltningen innen kjøp av varer og tjenester som foretas av Forsvaret (Sjef Forsvarets logistikkorganisasjon, 2018, s. 4). Sjef SA er tildelt fullmakt til inngåelse av rammeavtaler for alle fagområder som skal skal gjøre innkjøp mot forsvarrets driftsmidler. Herunder er sjef FLO SA ansvarlig for Forsvarets sentrale innkjøpsorganisasjon i FLO. Sjef FLO SA skal sørge for at det er tilgjengelighet innen alle kategorier av materiell gjennom opprettelsen av rammeavtaler eller kontrakter innen gjeldende offentlig regelverk. Han skal også gjennom sentrale innkjøpere sørge for å gjøre innkjøp på dette materiellet til sluttbruker på oppdrag fra rekvirent. Rekvirenten vil i de aller fleste tilfeller være MSA. Sjef FLO SA er også ansvarlig for Materiell Forsynings Avdelingen (MFA)<sup>36</sup> Sjef FLO SA rapporterer direkte til sjef FLO. Sjef FLO SA, og derav også kategoriteam PBU, har sitt uttalte mål om kostnadsbesparing fra K10+ programmet. Det som gjør bildet utfordrende ved denne gjennomgangen basert på normative dokumenter er at det tilsynelatende er ulike syn på hva eierskap til, og ansvar for, faktisk innebærer. I denne studien kommer dette best til syne ved videre gjennomgang av retningslinjer, direktiver, bestemmelser og instruksjoner i FLO. Dette utdypes i neste avsnitt.

### **5.1.3 Samhandling, roller, ansvar og myndighet i FLO**

Gjennomgangen over indikerer at retningslinjer fremstår som problematiske og ikke nødvendigvis i samsvar med hverandre. Den mest åpenbare ligger i ansvaret mellom NK FLO og sjef FLO SA. Som nevnt over er NK FLO i henhold til FLO sin instruks om fagmyndighet logistikk (2019) fagansvarlig driftsanskaffelser. Stillingen er fagansvarlig for det merkantile

---

<sup>35</sup> Det er også etter godkjenning fra FD mulig å selge til sivile aktører, for eksempel overskuddsmateriell, eller ukurante varer. FLO legger til grunn gjennomsnittsprising av materiellet ved salg (en vare er forbrukt i det den forlater lager til FLO) eller ved leie (en vare koster 100 kr med levetid på 2 år- årlig leiepris på 50 kr) gjennomsnittsprising medfører at FLO i stor grad har mindre eller større underdekning for en vare som kjøpes fra det sivile markedet. Økte krav til levetid.

<sup>36</sup> MFA er for alle praktiske formål en underorganisasjon i FLO SA som driver med innkjøp av forsvarsmateriell gjennom NSPA. MFA er i denne sammenheng av mindre betydning.

ressursene og kvalitetssikrer av driftsanskaffelser. Samtidig er sjef FLO SA i henhold til bestemmelse for driftsanskaffelser (2018) leder for inngåelse og forvaltning av avtaler, med fullmakt fra sjef FLO til å inngå avtaler og utarbeide løsninger for sertifisering av innkjøpsvirksomheten innenfor kvalitet, etikk med mer (Sjef Forsvarets logistikkorganisasjon, 2018, s. 9). NK FLO har etikk og kvalitetssikring som sentral funksjon i sitt fagansvar. Dette taler for en dublisering av ansvar og myndighet i to tilsynelatende konkurrerende bestemmelser/direktiver. Dette er en faktor som så langt i utredningen kan medvirke til rollekonflikt og usikkerhet rundt ansvar og myndighet internt i anskaffelsesprosessen hvor FLO SA PBU har sitt virke. Hvis sjef FLO SA rapporterte direkte til NK FLO, og de hadde felles kvalitetssikrings organisasjon, ville dette fremstått noe mindre forvirrende. Derimot har sjef FLO SA i sin organisasjon kvalitetssikring gjennom merkantil og juridisk avdeling (M&J) i FLO SA.<sup>37</sup> Det samme har NK FLO i FLO stab gjennom FLO stab juridisk avdeling. Sjef FLO SA rapporterer på toppen av dette ikke til NK FLO, men til sjef FLO. Det er ikke automatikk i at dette gjør samarbeid umulig, eller at rollekonflikten er uløselig men i henhold til Jakobsen og Thorsvik (2010) er uklarerhet og usikkerhet om hvor en sak «egentlig» hører hjemme grobunn for forhandlinger og maktkamp mellom ulike interesser (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 322). Mangelen på etablert praksis eller klarhet i ansvar og myndighet mellom sjef FLO SA og NK FLO vil forsinke, eller i ytterste konsekvens hindre FLO SA PBU i å kunne løse sitt oppdrag.<sup>38</sup>

Mckinseyrapportens (2015) hovedfunn påpeker at Forsvaret har en fragmentert organisasjonsmodell, og at ansvarsforhold og arbeidsfordelingen mellom enheter er utfordrende.

### **5.1.4 Sjefsråd- styring, ledelse og rollekonflikter**

*«De stiller en del spørsmål som egentlig burde vært unødvendig, fordi de<sup>39</sup> har ikke helheten i det, og så begynner de å stille spørsmål på noen ting som er egentlig bare er en flik av det, og som er egentlig bare historie og som kreerer en del merarbeid» (R, 2018).*

---

<sup>37</sup> I tillegg til den kvalitetssikringen som foretas i det enkelte kategoriteam av både merkantil og juridisk art.

<sup>38</sup> Oppdraget er beskrevet i kapittel 1.2 problemstilling og er hentet fra retningslinjer for logistikkvirksomheten i forsvarssektoren.

<sup>39</sup> «De» er i denne sammenheng FLO stab.

De konkrete utfordringene med uavklarte ansvarsforhold gir seg noen praktiske utslag. Ut fra hierarkiet i normative dokumenter er Instruks om fagmyndighet logistikk (2019) når man setter den opp mot Bestemmelser om driftsanskaffelser (2018) lex superior eller sagt på en annen måte; overordnet sistnevnte. Dette betyr at om det viser seg å være ulikheter mellom dem, så er det instruks om fagmyndighet logistikk som skal følges. I så måte vil det være NK FLO som har siste ordet i driftsanskaffelser all den tid stillingen er tildelt fagansvaret for driftsanskaffelser. Det er viktig å ha med seg i det videre at forskningsspørsmålet som skulle belyses var I hvilken grad dagens organisering av MSA, SA og FLO Stab legger til rette for effektivt samhandling.

I denne sammenheng er det relevant å se nærmere på det som tilsynelatende ser ut som at både sjef FLO SA og NK FLO har de samme, eller sterkt overlappende roller eller ansvarsområder. Dette kan medføre store utfordringer ved for eksempel Sjefsråd driftsanskaffelser, og om hvem som faktisk skal/kan godkjenne forsyningsløsninger på PBU. Dupliseringen i ansvarsforholdet medfører en stor usikkerhet i organisasjonen når det skal opprettes avtaler i driftsanskaffelser.

På en anskaffelse av for eksempel sokker vil først SA PBU kvalitetssikre og godkjenne internt i PBU teamet. Dette gjøres etter gjennomgang og kvalitetssikring fra bruker, FMA, MSA og FLO SA. Dernest går dokumentene til FLO SA ledelse hvor de kvalitetssikres på ny av M&J avdelingen underlagt sjef FLO SA. Deretter skal dokumentene på ny gjennomgås av forberedende sjefsråd. Forberedende sjefsråd er ikke likt satt opp hver gang, men deltagere her vil være jurister fra både FLO SA og FLO stab, samt representanter for ledelsen i både FLO SA og FLO stab. Dette formøte har som funksjon å endelig godkjenne konkurransegrunnlaget før det går i Sjefsråd. Sjefsrådet skal rådggi sjef FLO i hans beslutning om å gjennomføre eller ikke gjennomføre alle driftsanskaffelser over 100 millioner kroner. Dette rådet ledes i regelen av stabssjef FLO, men også NK FLO, og i noen tilfeller av sjef FLO stab Juridisk. Det antas at han har delegert ansvaret til alle disse.

Rådet består foruten av leder av alle DIF- representanter, FMA, MSA og tidvis FD. Godkjenning i Sjefsråd skal på papiret være en formalitet, det vil si en betraktning om det valgte hjemmelsgrunnlaget er hensiktsmessig og tilstrekkelig, og om anskaffelsen er gjennomførbar i henhold til påført hjemmelsgrunnlag (Sjef Forsvarets logistikkorganisasjon,

2018, s. 7). Bestemmelsen om driftsanskaffelser sier ikke noe annet enn hvem rådet består av og at de er et verktøy for sjef FLO å sikre kvaliteten på anskaffelser. Det er flere eksempler innen PBU på at NK FLO stopper anskaffelser i Sjefsråd, som er gjennomgått og godkjent av sjef FLO SA og hans apparat. Ved vektlegging av instruksene over bestemmelsen er han også i sin fulle rett til å gjøre dette. Det er derimot utfordrende for kategoriteam PBU å holde fremdrift i anskaffelser når to sjefer fra to ulike avdelinger som tilsynelatende har det samme ansvaret har ulik oppfatning av grunnlaget for anskaffelsen.

Sjefsrådet i seg selv fremstår som en god ventil for å sikre at alle involverte parter er enige om hva som skal anskaffes. Sjefsråd som utgangspunkt legge opp til god samhandling. Samtidig bruker beslutningstagere til tider svært lang tid på å bli enige om hva som skal legges til grunn for selve anskaffelsen. Dette til tross for at representanter fra alle involverte parter har fremlagt det de ser på som den beste løsningen gjennom kategoriteam PBU. To eksempler på dette er betegnende. Den ene er uenigheten mellom FLO og FMA på krav til gradering på kamuflasje. Kan FMA bestemme at det skal være krav til begrenset kamuflasje på Forsvarets materiell? Ut fra fagmyndigheten gitt av FD kan de det. Men dette påfører Forsvaret merutgifter på økonomi, samt at anskaffelsen av materiellet tar vesentlig lengre tid. Kan FLO nekte å godta pålegget? Uavhengig av utfall kan ikke materiellet være gjenstand for en rammeavtale før diskusjonene er ferdige.

I kamuflasjeeksempelen tok det fem måneder før anskaffelsen kunne iverksettes. I det andre eksemplet; anskaffelse av nye masker og briller til Forsvaret, ville ikke FLO stab godta at kravspesifikasjonen som lå til grunn skulle brukes. Til tross for at brukeren hadde uttalt at det var dette materiellet de skulle ha, mente FLO stab at kravene var for spesifikke og medførte en stor kostnadsøkning for Forsvaret. Det ble også påpekt at brukeren, i dette tilfellet hæren, ikke hadde meldt inn behovet riktig. MSA som har ansvaret for innmelding av antall artikler basert på brukerens behov fikk også pålegg av FLO stab gjennom NK FLO om å halvere sin opprinnelige innmelding. Denne anskaffelsen ble utsatt 3 mnd i saksbehandling på overordnet nivå.

Det fremstår for flere av respondentene som om det er en differanse i forståelse for hvor fokuset skal ligge mellom lavere og høyere nivåer i FLO. Det er også en klart ulik oppfatning mellom det saksbehandlere på lavere nivåer legger til grunn for sine anbefalinger og det Sjefsrådet legger til grunn for dets avgjørelser. Utfordringen i FLO er kanskje å definere hva som skal avgjøres på lavere nivåer og hva som skal avgjøres på toppnivået. Hva skal en

spesialist innen anskaffelser få lov til å avgjøre i en anskaffelsesprosess, og hva er det sjefene må bestemme? Dette kunne kanskje vært løst med fokusert og god dialog med utgangspunkt i gode rolle og ansvarsfordelinger.

*«...Så tenker jeg at det kanskje har sittet noen på toppen der som nødvendigvis ikke kjenner godt nok til prosessen og hvordan man tenker at ting skal være for å få det utført mest mulig optimalt da...» (Y, 2018).*

Det kan fremstå som om det er noen grunnleggende uklarheter i hvordan ledere i FLO kommuniserer det teorien refererer til som rolledeling, ansvar og myndighet. Det kan også sees på fra en annen vinkel; at det er manglende forståelse fra underordnede på hva som faktisk er premissene for å nå den overordnede planen til ledelsen.

*«...Det er kanskje det som er svakheten med dagens FLO at vi har altså ingen, vi har ingen kommunisert overordnet plan for hvor vi skal gå hen. Så vi, og vi ser jo fra vårt ståsted at altså forsyningskjeden fungerer suboptimalt, og den er til dels dysfunksjonell» (X, 2018).*

Det kan sågar være mangel på en klar visjon, eller mål definert av ledelsen, eller forståelsen av den. Det blir for enkelt å si at ansvaret for å forstå veien til målet kun er betinget av ledelsen sin kommunikasjon. Det er ikke opp til denne oppgaven å påpeke hvor, eller hos hvem feilen ligger, den skal som presisert tidligere analysere interorganisatoriske faktorer som tilrettelegger for samhandling mellom avdelinger i FLO. Derimot synes det å være dekning for å påstå at de normative dokumentene leses og forstås ulikt for de som skal operasjonalisere dem. Uenigheten i innholdet og premissene de er laget på hindrer effektiv samhandling hos dem de er ment for.

Om det er slik at det er ulik oppfatning mellom mål, eller formål med eller i organisasjonen(e) og at det er manglende tillit mellom partene i organisasjonen, hva er da virkemidlene som kan snu denne trenden? Nå er det indikert gjennom de forrige avsnittene at det kan se ut som om det er manglende forståelse mellom avdelinger i FLO. Samarbeidet er ikke optimalt mellom MSA, FLO SA og staben. Dette er også påpekt av mckinseyrapporten og gjennom respondentene.

Derimot er forutsetningen for at dette skal lykkes et eierskap til oppgaver og at ledere og medarbeidere er åpne for, og gis mulighet til å kunne samarbeide på tvers i organisasjonen (Forsvarets stabsskole, 2010, s. 41). Sett i lys av at det i denne sammenhengen kan virke som om rolle-, ansvar- og myndighets-forståelse ikke alltid er til stede kan det være fristende å spole tilbake til teoriekapittelet igjen og se på matriseorganisering. Matriseorganiseringen som sjef FLO styrer etter var en måte å koble en markedsbasert og funksjonsbasert organisasjon på (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 78) Noe av kritikken mot matriseorganisering ligger innen negativt ladede begreper som lojalitetsproblemer, forvirring og frustrasjon blant medarbeidere. Det kan for eksempel være uklart hvem som bestemmer ved uenigheter (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 79), og det kan fremstå som flyktig og ulogisk hvem som faktisk bestemmer fra situasjon til situasjon. Dette er en realitet i FLO i henhold til flere av respondentene;

*«... Jeg tror at, eller det burde være iverfall helt avklart roller og ansvar og så videre, jeg sier ikke at det er det, jeg sier bare at det burde være det, og det blir jo litt fortløpende endringer der...» (S, 2018).*

Om sitatet og påstandene fra teorien er riktig kan det tenkes at matriseorganiseringen mister mye av sitt iboende potensial i FLO. Derimot er det flere nyanser av dette, mer om det følger under.

### **5.1.5 Økt samhandling gjennom bedre rutiner matriseorganisering eller sammenslåing av organisasjonsheter?**

En faktor som gjør samarbeid i en anskaffelsesprosess særlig utfordrende, er at FLO ikke eier sin egen verdikjede fullt ut. I 2015-2016 ble deler av ansvaret innen helhetlige anskaffelser overført til FMA. Dette medfører at i tillegg til samhandling mellom organisasjoner i FLO, må FLO SA og MSA også samhandle med FMA. Viktige beslutninger kan ikke tas internt i FLO alene. For PBU-området har dette stor innvirkning. Sjef FLOs visjon er best i offentlige sektor på anskaffelser av varer og tjenester innen 2022. Denne visjonens måloppnåelse er helt avhengig av understøttelse fra FMA. På samme måte er FLO SA PBU avhengige av at FMA, bruker og MSA har nok ressurser til å understøtte planen for en anskaffelse

*«Jeg ser nok potensialet for mye, i samarbeid legger jeg også kanskje omorganisering og det har jeg vært inne på, altså et potensiale for å gjøre samarbeidet mellom enkelte av aktørene tettere ved at man slår dem sammen eller noe sånt. Og da er for eksempel MSA en del av det. Kanskje enkelte funksjoner i FMA» (S, 2018).*

På mange måter er denne gjensidige avhengigheten selve grunntanken bak inndelingen i kategorier i FLO. Inndeling i kategorier, som i realiteten er funksjonell gruppering er på papiret en fremmede faktor for god måloppnåelse i anskaffelsesprosessen

*«Jeg tror det er noe av det lureste som er gjort noen gang, jeg tror ikke du vil lykkes med noe annet.<sup>40</sup> Du må ha en kunnskap om det du driver med, du kan ikke i den ene dagen jobbe med PBU, og i neste omgang jobbe med ammunisjon eller proviant, det går ikke. Du kan jo gjøre det, men du kommer til å gjøre mye feil, fordi du har andre regelsett, du har andre markedsforhold som gjør at dette ikke blir bra. Og det er primært bunna i markeds kunnskap og kontrakts kunnskap til de markedsområdene» (R, 2018).*

Denne påstanden forsterkes av respondent X;

*Det har vært et bra grep<sup>41</sup> og det er helt klart at det vi har gjort gjennom K10, det har jo skaffa oss en helt annen oversikt over, kontroll over driftsanskaffelse. Nå vet vi jo hva vi holder på med og jeg er ikke sikker på at vi hadde kontroll på hva vi holdt på med tidligere altså for det har jo åpenbart gått litt over stokk og stein... alt i alt så har dette vært, jeg tror jeg vil si at dette har vært vellykket og det har vært nødvendig, og det gir resultater (X, 2018).*

Konseptet med innføring av kategoriteam i FLO SA regnes som fremmede for samhandling og måloppnåelse. Like oppgaver må vurderes samlet i samme enhet og det kan derav utvikles stordriftsfordeler knyttet til at personer og maskiner raffineres. Det vil si at flere funksjoner og kompetanse samles i samme enhet (Jacobsen & Thorsvik, 2010, ss. 112-114). Gjensidig

---

<sup>40</sup> Respondenten snakker her om kategoristyring i FLO.

<sup>41</sup> Opprettelsen av FLO SA og kategorisering.



avhengighet favoriserer en markedsbasert gruppering, slik K10+ har lagt opp til i sin anbefaling. Både markedsbasert og funksjonell organisering er sentralt i matrisetanken som påpekt i forrige avsnitt. Utfordringen er antatt å unngå nedsidene i matriseorganiseringen blant annet gjennom bedre gjennomsiktighet og åpenhet internt i FLO.

*«Dette er vel en litt strategidiskusjon hvor sjefen har en engere krets som diskuterer sånne ting på bakgrunn av innspill ifra forskjellige, men det er ingen tvil om at det er, det er ikke er en åpen rundbordskonferanse hvor man diskuterer best practise og hvordan bør vi gjøre det hos oss og alle får være med å mene noe og så videre. Men det er mer det er en lukket prosess føler jeg, og det er jo det vi få kritikk av organisasjonene og tillitsvalgte og verneombud. Men jeg tror som sagt at mye skjer, og jeg sier ikke at det er galt, jeg sier bare at det er sånn det skjer i litt lukka grupper, strategisk tenkning, der for eksempel NN<sup>42</sup> sikkert (er) med... det er ikke alle som er med der og det trenger ikke være alle divisjonssjefene, det er ikke ledergruppen som setter seg ned og diskuterer sånn» (S, 2018).*

Det er ingen sjef med beslutningsmyndighet for hele verdikjeden. Så lenge FMA svarer til FD, og sjef FLO svarer til Forsvarssjefen, vil det by på utfordringer ved uenigheter. Dette kan være hemmende for samarbeidet og måloppnåelsen til FLO, spesielt med tanke på at tiden er kort til målet skal være nådd. Om sjef FLO skal nå sin visjon, og FLO SA skal klare 100% avtaledekning innen 2022 trengs en gjennomgang av rolledeling, ansvarsforhold og ikke minst en tydeliggjøring av beslutningsmyndigheten ved uenighet. En fremmede faktor vil antatt være å slå sammen fagmiljøene innen søylen PBU. Det er en tendens til sammenslåing av organisasjoner for å motvirke samordningsproblemer (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2017, s. 42). Dette synes også som en fornuftig og farbar vei for organisasjoner i FLO som driver med PBU. Det forutsetter også at de delene av FMA, nærmere bestemt FMA soldatsystemer (SOS) legges inn under samme fagmyndighet.

---

<sup>42</sup> Navnet er anonymisert.

## **5.1.6 Delkonklusjon; I hvilken grad legger dagens organisering av MSA, SA og FLO Stab til rette for effektivt samhandling**

Denne delen av analysen har problematisert samhandling, ledelse, roller, ansvar og myndighet og sett dette opp mot faktorer som kan påvirke måloppnåelse. Med utgangspunkt i funn fra teoriakapittelet har normative dokumenter og respondentenes tanker om FLO og FMA blitt belyst. Det er tilsynelatende dekning for å påstå at grepene som er gjort internt i FLO med å spesialisere anskaffelsesorganisasjonen gjennom FLO SA og kategoriteamene er fremmede for måloppnåelsen. Teorien støtter også tanker omkring å samle funksjonsområder for å motvirke samordningsproblemer. Derimot er det usikkert om de normative dokumentene er gode nok til å klarlegge roller, ansvar og myndighet mellom organisasjonene. De er enten for lite eksplisitte for de som skal tolke dem, eller så er de som tolker dem uenige. Ledelsen, sett gjennom respondentene har utfordringer med å utnytte det potensialet som ligger i matrisestrukturen og det påpekes at det er vanskelig å vite ens egen rolle eller hvem som faktisk sitter på beslutningsmyndigheten oppover i hierarkiet i FLO. Det er gitt eksempler på hvordan dette kan slå ut i praksis.

## **5.2 FLO SA PBU**

Andre del av analysen skal ta tak i forskningsspørsmål 2 *Hvordan kan FLO SA sikre seg at PBU området når sine målsetninger om 70% avtaledekning i 2021 og 100% avtaledekning innen 2022?*

I henhold til Christensen og CO (2017) har forskning generelt vært mer opptatt av å besvare spørsmålet om hvorfor reformer og omorganiseringer skjer, enn av å forsøke å svare på hva effekten av tiltakene er (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2017, s. 195).

Denne delen av analysen skal nettopp se på effekten av tiltakene og hvilke utslag de får for PBU området. I det videre skal oppgaven redegjøre for noen av de sentrale effektene og resultatene av de funn som er gjort i kap 5.1 for FLO SA PBU og kategoriteamet. Dette gjøres ved å binde sammen de overordnede faktorene gjennomgått i første del av analysen, med noen sentrale effekter for PBU kategorien. Dette kapitelet vil også redegjøre for noen sentrale

forutsetninger for å lykkes med de mål som settes sammen med noen konkrete tiltak som kan vurderes av FLO.

## 5.2.1 Avtaledekning frem mot 2021-2022

*«Det viktigste som jeg ser det er å få opp avtaledekningen, det er helt åpenbart. Men det er jo igjen avhengig av ett tett samarbeide med MSA på prognosesiden, og så må vi på grunn av ressursene, må vi jo være relativt kreative for å få opp avtaledekningen» (X, 2018).*

I FLO SA PBU er det fem merkantile ressurser som jobber med PBU på heltid.

Produksjonskapasiteten for en erfaren merkantil saksbehandler vil være på mellom tre til fire avtaler. Pr 12-14 mnd.<sup>43</sup> To til tre avtaler om sentrale elementer som at kravspesifikasjonen til materiellet må lages på nytt av FMA, eller at materiellet ikke tidligere har hatt en forsyningskilde. Tre til fire avtaler om materiellet er godt utprøvd fra før av, og materiellet som erstattes har en tidligere forsyningskilde. Dette medfører at kapasiteten til FLO SA PBU bør være opprettelse og ferdigstilling av 15-20 avtaler pr år.

Derimot sier statistikk fra 2017-2018 at tallet er nærmere en til to avtaler pr merkantil ressurs.<sup>44</sup> FLO opererer med et anslag på 100-200 avtaler innen PBU området for full avtaledekning.<sup>45</sup> I skrivende stund er det totalt 43 aktive avtaler, hvorav 11 avtaler utgår i tidsrommet 2019-2020.<sup>46</sup> I regelen og i henhold til anskaffelsesregelverket, har en avtale en levetid på fire år. I noen få eksempler kan avtaler vare så lenge som syv år, men bruk av så lange avtaler vurderes strengt, og er unntak. Dette betyr at for å opprettholde kontinuerlig forsyningskilde på et materiell over tid, må det startes prosess med å opprette ny avtale hvert

---

<sup>43</sup> Kapasiteten gir seg naturlig ved bruk av det regelverket som skal følges. Regelverket er lov om offentlige anskaffelser og flere avarter som springer ut fra dette lovverket. Sentralt er likebehandlingsprinsippet som medfører at konkurranser må ligge relativt lenge i markedet for å utjevne konkurransefordeler, men også for at leverandører skal få tid til å inngi sine tilbud. Det andre er de krav som ligger for karensperioder og ikke minst den tiden det tar å teste og evaluere de innkomne tilbud før man kårer en vinner. Ved krav om innsyn og eller klager på avvisning stopper også anskaffelsesprosessen opp i påvente av saksbehandling på innsynet eller klagen.

<sup>44</sup> Data hentet fra overiktsmatrise til analyse og utvikling.

<sup>45</sup> Dette tallet er et estimat basert på dagens fremgangsmåte for opprettelse av forsyningskilder.

<sup>46</sup> Data hentet fra Acces-databasen til FLO SA som holder oversikt over totalt antall avtaler.

tredje år. Med dette som utgangspunkt vil det ikke være mulig, selv om de merkantile kunne jobbet på full kapasitet med fire avtaler pr år å nå en ambisjon på 70% avtaledekning innen 2021 og 100% innen 2022.

Om reell produksjon av rammeavtaler for 2017-2018 legges til grunn ville antall nye rammeavtaler bli 10-20. I begge tilfellene vil FLO ikke nå målet, og i sistnevnte vil sågar netto avtaledekning falle i perioden. Anbefalingen fra K10+ var at PBU teamet skulle settes opp med tre merkantile saksbehandlere og to avtaleforvaltere (KPMG, 2016, s. 431). Basert på dagens status kan ikke denne anbefalingen kalles noe annet en skivebom, og vitner om liten innsikt i kompleksiteten ved drift av PBU i Forsvaret.

Derimot er det andre muligheter for PBU kategorien å nå sitt mål på. Et alternativ er å gjøre som respondent R beskriver det;

*«For PBU tror jeg det er det to- tre ting som er viktig. Det viktigste er gode prognoser, det er punkt en, for hvis du ikke har gode prognoser så klarer du ikke å få til gode kontrakter heller. Det andre er å se på kan vi utnytte NSPA til å hjelpe oss, sånn at vi slipper å lage kontrakter på alt det vi har. Også har NSPA sine styrker og svakheter og så må vi leve med det. Det er iverfall verdt å prøve. Så har du en mulighet til å bundle noen, altså du kan jo ikke bundle sokker og uniforms bukser og underbukser. Men det er noen artikler som dusinartikler, joggesko, badesko, shorts som du kan bundle, og som du kanskje kunne ha skapt én kontrakt på isteden for mange kontrakter på» (R, 2018).*

Uttrykket «bundle» medfører å samle flere artikler i samme utlysning. Det vil si at i stede for å utlyse en og en artikkel, eller to til tre artikler sammen, bundler man sammen en rekke artikler som naturlig kan tilbys av en til to leverandører. Dette vil i stor grad minske omfanget av avtaler som må lyses ut. Det andre kan være å utlyse avtaler gjennom NSPA. Dette vil avlaste FLO SA PBU ved at avtalene lages av andre en det norske Forsvaret. Det er selvsagt en begrensning også i NSPA for hvor mange avtaler de kan opprette på vegne av Forsvaret, men det vil åpenbart hjelpe. Utfordringen er derimot at produksjonskapasiteten i kategoriteamet ikke alene defineres av antall merkantile saksbehandlere.

## 5.2.2 Støttende avdeling -MSA

De viktigste bidragsyterne i kategoriteamet foruten den merkantile saksbehandleren er representantene fra MSA og FMA. Disse avdelingene bidrar med prognoser, kravsspekker og testregimer til anskaffelsen. Kvalitet og fremdrift er strengt avhengig av disse organisasjonenes evne til å levere sine bidrag riktig i tid.

*«Fremover nå er det to ting som duger. Det ene det er kvalitet, og det andre er fremdrift. Kvalitet fordi det må være kvalitet på de kontraktene vi lager, og da er det djevelen i detaljene. Det er mange ting som skal på plass. Og det andre det er at vi sikrer at vi har fremdrift, at vi ikke sitter og gnager på kontrakten så lenge, eller utlysningen så lenge fordi vi skal ha en 110% løsning, at vi går glipp av gevinster og besparelser» (R, 2018).*

Det er vanskelig å være uenig i at kvalitet og fremdrift er nøkkelfaktorer. FLO når ikke sin overordnede målsetning om å bli best på offentlige anskaffelser i offentlig sektor innen 2022 uten søkelys på kvalitet og fremdrift. Derimot kan det i utsagnet til respondenten ligge en nesten selvsagt forventning om at både FMA og MSA har evne til å levere det som etterspørres. Så er ikke alltid tilfelle. Selv med dagens hastighet på anskaffelser har MSA utfordringer med å gi prognoser rettidig, og med korrekt innmelding på både antall og størrelsesvarians. Årsakene til dette er mange, men en av hovedårsakene kan ligge i mangelen på gode verktøy for gode prognoser. Respondent Y sier følgende;

*«Å få teknologisk understøttelse, det er altså, å måtte drifte lager uten strekkode, det er ikke formålstjenlig, vi må vekk fra bruksnummer. Jeg er ganske sikker på at vi må gjøre mye større innkjøp ved at vi ikke kan greie å være nede på, ha full kontroll, nedpå materialnummeret på alt vi har... » (Y, 2018).*

Dette understøttes av respondent S, som tilføyer;

*«...Så vi klarer ikke helt å ha datakvalitet som gjør at vi ()... og det gjelder på personell og sikkert materiell, hva er situasjonen og hva er ønsket situasjon, det klarer vi ikke alltid å finne ut av.() Der er et potensial(e)» (S, 2018).*

Materialnummer er et annet ord for ulike størrelser, og bruksnummer representerer materialet, for eksempel en uniform. Dette medfører at et bruksnummer har mange materialnummer, eller sagt på en annen måte; en bukse har mange størrelser. Som pekt på tidligere i oppgaven er sentrale funn fra både mckinseyrapporten og K10+ mangelen på gode masterdata og systemunderstøttelse. MSA sin evne til å understøtte de mål som settes for kategorien er hemmet av mangel på gode styringsverktøy. Dette hemmer fremdrift og effektivitet i anskaffelser. Prognoser kommer for sent, er av dårlig kvalitet, og endres i takt med ad-hoc innmeldinger fra DIF'er. «...Vi må få opp evnen hos de(m) til å tenke langsiktig, ikke bare fra hånd til munn...» (R, 2018).

Anskaffelser en sekvensiell prosess, hvor prosessen stopper opp når ett av leddene ikke leverer. I dagens organisering, og i mangel på god systemunderstøttelse er hverken bemanningen eller systemunderstøttelse i MSA tilfredsstillende. Graden av manuelt arbeid i en prosess som burde vært automatisert, krever i henhold til respondent Y mer av enten personell eller systemunderstøttelse;

*«... Det er jo det vi sliter med, vi har ikke tilstrekkelig bemanning, men litt ref (med referanse til) det da, det er ikke sikkert vi hadde trengt så mye mer folk viss vi hadde fått den teknologiske understøttelsen vi burde ha, men sånn er det nå» (Y, 2018).*

Fire til fem år etter at rapporten til mckinsey fokuserte på flere mangler, er det fremdeles ingen løsning på plass på området. Når det er sagt så har FLO iverksatt et prosjekt som skal erstatte den manuelle uthenting av data fra SAP med strekkodelesere. Når denne løsningen tas i bruk i full skala i Forsvaret vil den være en viktig faktor for understøttelse av prognoseplanlegging.

### **5.2.3 Støttende avdelinger- FMA**

Etter delingen av investerings- og driftsanskaffelser i henholdsvis FMA og FLO har fagmyndigheten på materiellet blitt overført til FMA. I likhet med MSA har FMA en nøkkelrolle i fremskaffelse av kontrakter eller rammeavtaler. Som fagmyndighet skal FMA sikre at materiellet er godkjent for bruk i Forsvaret, og dette gjøres gjennom egne tester eller ved bruk av uavhengige laboratorier. Utgangspunktet for godkjenning er at materiellet er i

henhold til teknisk kravspesifikasjonen. For PBU anskaffelser over drift og prosjekt er FMA i henhold til direktivet eneste fagmyndighet. Derfor er FMA en meget viktig, og kanskje den viktigste premissgiveren for PBU anskaffelser. Kapasiteten til å støtte FLO SA på drift er vesentlig lavere enn det som etterspørres. Årsaken til dette ligger i fagmyndighetsansvaret. Om det er slik at alt materiell skal ha en kravspesifikasjon, i en eller annen form, må kategoriteam PBU få denne av FMA.

I kapittel 5.2.1 ble bundling og avtaler gjennom NSPA tatt opp som fremmede faktorer for måloppnåelse. Utfordringen med dette er at ved avtaler gjennom NSPA må fremdeles FMA lage, eller godkjenne kravspesifikasjoner alt etter om Norge er «lead nation» eller «consolidate nation».<sup>47</sup> Det samme er gjeldende for bundling, eller i samarbeid med andre etater som for eksempel politiet. For FMA blir jobben med kravspesifisering økt i takt med antall artikler FLO SA ønsker å bundle på vegne av Forsvaret. FMA vil i denne situasjonen være en forsinkende faktor for måloppnåelse sett med FLO øyne, vell vitende om at FLO heller ikke har nok produksjonskapasitet til å nå målet om 100% avtaledekning innen 2022. I perioden 2018-2019 er både NSPA og bundling brukt aktivt av FLO SA PBU, men med nedslående resultat. Der kategorien hadde planlagt med 12 nye avtaler på en stor mengde artikler i 2019, er resultatet fire avtaler med på et begrenset antall artikler.<sup>48</sup> Nå er årsaken til dette ikke utelukkende FMA sin kapasitet på årsverk. Det er heller ikke et resultat av uvilje eller motarbeiding. Planlegging, oppdukkende støtteoppdrag og pågående oppdrag i prosjektporteføljen er også en del av forklaringen på manglende leveranser. Uavhengig av faktorer er det rimelig å anta at kategoriteam PBU fremstår som delvis handlingslammet, og uten den forventede fremdrift i øynene på etatenes ledere. Dette inntrykket forsterkes ytterligere av at sjef FLO har iverksatt prosjekt «rettidig PBU». Oppgaven til prosjektgruppen er å sikre at FLO innen 2021 skal være oppe på 80% avtaledekning på PBU kategorien. Det er derav en erkjennelse av at kategoriteam PBU ikke er i stand til å løse oppdraget på egenhånd.

---

<sup>47</sup> «Lead nation» betyr at det er Norge som er initiativtaker og den som skal lage kravspesifikasjonen på vegne av de andre medlemslandene. «Consolidate nation» betyr at det er en annen nasjon som er lead nation, men det norske Forsvaret gjennom FMA skal fremdeles gjennomgå og kvalitetssjekke at kravene er dekkende for norske soldater.

<sup>48</sup> Erfaringstall hentet fra utvikling og analyse seksjonen i FLO SA.

## 5.2.4 Samarbeidsklima

Uavhengig av de forsøk organisasjonene gjør for å tilpasse sine ressurser opp mot understøttelse av de målene FLO SA PBU har, er det rimelig å anta at tilgangen på personell, kunnskap og økonomi oppleves som en hemmende faktor for måloppnåelse. Oppgaven har i teoridelen påpekt at organisasjoner er begrenset rasjonelle, altså ingen, det være seg ledere eller ansatte, har full oversikt over alternativene og derav oftest velger det første tilfredsstillende alternativet (Jacobsen & Thorsvik, 2010, s. 313) og det er argumentert for at FLO ledelse er instrumentell i sin innretning. Innen dette perspektivet påpeker Heier (2017) at når toppstyrte prosesser ikke operasjonaliseres eller tilpasses avdelingenes behov, eller når det ikke finnes velfungerende læringssystemer for analyse av andres erfaringer, kan det tyde på at selv militære organisasjoner har klare begrensninger (Heier (red), 2017, s. 93). I analysen av forskningsspørsmål 1 er det også påpekt at det kan oppleves som at det er et varierende grad av god samhandling og rolledeling mellom avdelinger i FLO. Når det gjelder FLO sitt rykte påstår respondent S følgende; *«Så jeg tror FLO har et veldig dårlig, det tror jeg vi har målt og fått og, vi har skjønt og at vi har et relativt dårlig renommé»* (S, 2018). Dette forsterkes gjennom at alle respondentene indikerer samme mening, sterkest fra respondent X; *«Det er elendig»* (X, 2018). Det kan se ut som om forutsetningene for samarbeid i kategoriteam PBU ikke har de beste rammefaktorer fra starten av. Derimot er det ingenting gjennom teorien eller intervjuene som indikerer på at ønsket om samarbeid mellom organisasjonene ikke er til stede. Som respondent X påpeker; *«I FLO er det så mye bra folk, men dette må henge sammen, og det må henge sammen i en helhetlig plan, og der har vi ett stykke igjen å gå»* (X, 2018). Respondent S følger opp med at potensialet kanskje først og fremst ligger i å få kategoriteamet til å fungere;

*«... Skulle til å si teoretisk og i praksis tror jeg så er alle involverte interesserte i å få et best mulig resultat, så jeg tror at hvis man klarer å få disse teamene til å fungere, klarer å få, ikke bli drept av antall avtaler man skal inngå og følge opp og så videre, men at man klarer å holde det på et nivå som er akseptabelt og at disse som skal spille inn sine, alt fra krav til ønsker er med å gjøre det, så har jeg god tro på potensialet»* (S, 2018).



Samtidig advarer respondentene mot at kategoriansvarlig, eller FLO SA ikke må bli for dominerende i kategoriteamets arbeid i anskaffelser;

*«... Alle skal samhandle for å få et godt resultat, så hvis man får det samarbeidet til å fungere så har jeg god tro. Hvis man for det første blir litt for arrogant i, jeg sier arrogant, vet ikke om det er det riktige ordet, iverfall blir litt for egenrådig i denne i midten, Kategoriansvarlig(e),... hvis de ikke får tid til å gjøre jobben godt nok så ligger det et potensiale for masse bråk. Da kommer det et rødt kort fra FMA, eller si stopp en halv eller kunden blir lynings... » (S, 2018).*

Som det kommer frem av respondentenes svar, er det ikke nødvendigvis slik at alle forutsetningene for samarbeid er dårlig. Kompleksiteten i samarbeidet kommer klart frem, men som Westermann (2016) påpeker i sin masteroppgave er ikke kompleksitet nødvendigvis noe negativt. Det kan også være et uttrykk for at det er flere forhold som binder to bedriftsrelasjoner til hverandre (Westermann, 2016, s. 62). På den annen side kommer ikke kategori PBU bort i fra det faktum at om man ser på resultatet av samarbeidet, et samarbeid som startet for alvor i 2017, så vil det være svært vanskelig å nå de mål som er satt av ledelsen på 80% avtaledekning.

### **5.3 Mulige løsninger**

I Analysen er det lansert en tanke om mulig sammenslåing av fagmiljøer. Dette er støttet av teorien. Sett i lys av avtaledekningen per bruksnummer i dag er på 29-39%, og det er utfordringer med å bestemme hvem som sitter på beslutningsmyndigheten for de involverte organisasjonene FLO SA, MSA og FMA er kanskje tiden moden for å tenke på nytt. Christensen og CO kaller denne utfordringen for «wicked issues», altså problemer som ikke kan løses av en organisasjon alene, og som stiller store krav til samhandling på tvers av organisasjonsstrukturer (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, s. 108). Løsningen på dette er introdusert gjennom varianter av sammenslåing i teorien. Det er uenighet om roller og ansvar mellom organisasjoner, og at forståelsen av de normative dokumentene er ulik basert på hvilken organisasjonstilhørighet leseren har. Dette påvirker måloppnåelsen til kategoriteam PBU i negativ retning. Det er kanskje slik i FLO at

personellet har gått litt i metning over mangelen på velfungerende prosesser, avklaring på roller og myndighet eller mangelen på ressurser.

*«Jeg tror ikke det er maktkamp det er går på for det har jeg ikke noe stort inntrykk av at det er, men det er oftest en litt sånn heller omvendt, en litt sånn prøve å dytte oppgavene over på andre for de har ikke tid til å gjøre det selv, eller lyst til å gjøre det eller hva det er» (S, 2018).*

### **5.3.1 Tiltak for hevet avtaledekning**

Som nevnt tar prosjektet «rettidig PBU» mål av seg til å på kort sikt sikre 100% forsyningspålitelighet de neste 2 årene. Dette skal gjøres gjennom innkjøp av materiell gjennom ekstrabevilgninger. FLO skal med andre ord reversere mange år med lagertæring. På mellomlang sikt skal prosjektet iverksette tiltak som gjør MSA i stand til å ha bedre kontroll på DIF`enes innmelding på materiell de trenger. Dette skal sikre at fremtidige innmeldinger har høyere kvalitet og med mulighet for mindre innkjøp av ukurant materiell. På lang sikt skal prosjektet anbefale løsninger for kontinuerlig rammeavtaledekning slik at 80% rammeavtaledekning vil være normen. Dette er gode tiltak og vil gi de organisasjonene som er involvert i anskaffelser av PBU mer kapasitet til å få avtaler på plass. En mulig løsning som bør ligge langt fremme til vurdering er derfor bruk av strategiske avtaler på PBU. FMA kan gjennom prosjektanskaffelser ha avtaler med strategiske partnere med varighet på 10-15 år. Det medfører at bundling tankegangen blir tatt ett steg videre. En strategisk partner skal da i et tenkt scenario tilby et vidt spekter av materiell innen en forutbestemt kategori av materiell. I driftsanskaffelser er det i regelen ikke mulig med mer en fire års avtaler, og som nevnt tidligere er denne tiden i realiteten tre år. Skjer det, kan det tenkes at gjennom en strategisk partner kan forsvaret også få et forsyningskonsept som medfører at leverandøren selv til dels holder beredskapslager på vegne av Forsvaret. Leverandøren utfører vedlikehold på materiellet, fremfor at FLO for eksempel kaster reparerbart materiell. Samtidig vil det være mulig gjennom en strategisk partner å utvikle gjeldende modell i samarbeid med FMA og FLO, fremfor å lage en ny avtale når behovet endres hos DIF`en. Det er mulig basert på den markedskunnskap FLO SA PBU har i dag å tilknytte seg færre og større leverandører på vesentlig større andel av Forsvarets totale behov på PBU. Dette vil isolert sett, og med FLO SA øyne, minske behovet for antall avtaler radikalt. I dette tilfellet er antatt totalbehov for

avtaler godt ned mot 20-30 avtaler med en rotasjon hvert 10-15 år. Denne utsettingen kan være med på kontre flere av de samarbeidsutfordringene som er pekt på gjennom dette kapittelet

### **5.3.2 Tiltak for bedre samarbeid**

Det at det tilsynelatende er rollekonflikter mellom ledelse og utøvende ledd kan gi seg flere utslag. Uenighet på sjefsnivået i omkring ansvar og myndighet og hvordan disse er beskrevet i de normative dokumenter, siler nedover i organisasjonene som på lavere nivåer. Dette blir utfordrende når det er påvist i teorikapittelet at samhandling og beslutningsatferd lavere i organisasjonen i større grad er styrt av hva teorien kaller kulturelle og uformell normer. Altså kan det tenkes at lavere organisasjoner som for eksempel FLO SA treffer beslutninger basert på det som er passende fremfor det sjefer på høyere beslutter (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2017, s. 54). På toppen av dette er jefer på alle nivåer i organisasjonen medlemmer av en kompleks struktur hvor det ikke er automatikk i at vesentlig informasjon når det utøvende ledd;

*«Sjefen har ledermøter der sjef forsyning, sjef SA og så videre er til stede, og så er vi jo avhengige av at sjef forsyning går tilbake og SA går tilbake, så må jo de viderebringe info som er gitt, og de må sann sett i sjefens ånd lede etter det han ønsker å få igjennom av strategier og målsettinger. Om det skjer, nå er jeg litt sann høytflyvende altså, om det skjer det er jeg og litt i tvil om, jeg tror en hektisk hverdag spiser opp folk, tiden til folk, så de har nok med å drifte seg selv ...» (S, 2018).*

Videre skal FLO SA PBU på alle nivåer samarbeide med en etat som ikke er underlagt Forsvaret men direkte under FD. Om det er slik Christensen og CO (2017) påstår; at *organisering ikke er et teknisk-nøytralt problem, men ett spørsmål om prioriteringer og oppmerksomhet, og dermed om politikk* (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2017, s. 29), er tiden kanskje moden for å få et felles prioritering og derav sette søkelyset på om PBU i FLO skal tenke alternativt på organisering.

Det kan fremstå som et langt lerret å bleke, spesielt med tanke på at utskillelsen av FMA i egen etat skjedde så sent som i 2016. Men det kan fremstå som formålstjenlig å få fagmyndighet PBU tilbake i FLO. Dette vil i praksis medføre at FMA SOS avdelingen må

tilbakeføres til sjef FLO. Dette vil lette den instrumentelle styringen når hele verdikjeden eies av en eier, i dette tilfellet sjef FLO på vegne av forsvarssjefen. Det er tidligere i oppgaven argumentert for nedsiden med å ikke eie sin egen verdikjede. Denne eventuelle sammenslåingen vil også medføre at sjef FLO kan stilles til eneansvar for de leveranser han måles på av de han skal understøtte. Det er flere muligheter til hvordan dette burde organiseres, ett forslag kan være å samle alle ressursene og leveransene i det eksisterende FLO SA. Sjef FLO SA har i dag ansvaret for driftsanskaffelser på vegne av sjef FLO. Ett annet alternativ er å gi totalansvaret til MSA. Sjef etterforsyning er ansvarlig for etterforsyning til Forsvaret. Det er selvsagt også andre alternativer, og denne oppgaven tar ikke mål av seg å konseptuelt tenke lengre enn at det fremstår som formålstjenlig å samle hele verdikjeden og fagansvaret for PBU i FLO. Dette kan motvirke det Christensen og CO kaller ansvarspulverisering når mange aktører er involvert i en prosess uten at ansvaret er klart plassert (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2017, s. 138). En samling av fagmiljøet innen PBU vil i det instrumentelle perspektivet med mål-middel- sammenhenger gi mening. Kompromissene, de delvis motstridende målene og usikkerhet rundt roller, ansvar og myndighet vil i større grad kunne løses om det er en felles ledelse fremfor flere ledere.

## **5.4 utfordringer med foreslåtte tiltak**

Det er flere utfordringer som må adresseres ved de foreslåtte tiltakene. Først og fremst må det juridisk vurderes om det er mulig innen driftsanskaffelser å lage avtaler med opptil 15 års varighet. Dette er mulig innen prosjektanskaffelser, for enkelte materielltyper. Det er ikke dermed sagt at dette er mulig for alle materielltyper innen driftsanskaffelser. Regelverket som Forsvaret som offentlig etat skal følge gir både muligheter og klare begrensninger. Oppgaven skal ikke gå inn på de ulike alternativene, men det er relevant å påpeke at om fagmyndigheten samles ett sted, og dermed prosjekt og drift under samme paraply, er veien dit letter. Årsaken til at dette vil bli lettere er at dette må medføre at linjene mellom driftsanskaffelser og prosjektanskaffelser viskes ut, og at anskaffelser sees på som prosjekter for å fremskaffe materiell til Forsvaret. Den juridiske vurderingen er viktig og faller inn under begrepet «kvalitet» slik respondent «R» påpekte som viktige fokusområder for PBU kategorien i kapittel 5.1.1. Den overordnede visjonen til FLO er best i offentlig sektor på offentlige anskaffelser, det nås neppe ved å ikke ta hensyn til kvalitet og juridisk etterrettelighet. Selv om det selvsagt kunne være fristende å si at Forsvarets behov er styrende og derav må vi gjøre

dette utenfor regelverket. En ytterligere sammenslåing av organisasjonene er innenfor sjef FLO sin myndighet og støttes som mulig løsning for å bedre samhandling i en kompleks struktur i teoirikapittelet. Det vil si en sammenslåing av MSA og FLO SA er innenfor sjef FLO sin myndighet. Derimot kan ikke sjef FLO forvente at FD uten videre skal tillate at noe de gjennomførte for under 5 år siden skal reverseres. Christensen og CO (2017) sin påstand i forrige kapittel om prioritering og oppmerksomhet gjøres også gjeldende for FD sin beslutning om utskillelse av investering fra FLO i 2016. På den annen side vil det i dette eksempelet ikke bli bedt om å reversere hele beslutningen, men kun innen PBU domenet. I realiteten en meget liten del av totalporteføljen til FMA. En annen utfordring med en de foreslåtte tiltakene er at roller, ansvar og myndighet må defineres på ny. Som denne oppgaven har pekt på er det en utfordrende eksersis, og i et kulturperspektiv kan det medføre at de tre organisasjonene ikke faktisk oppfører seg som en enhet, men som 3 ulike subkulturer i samme organisasjon som påpekt av Christensen og CO (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2017, s. 72). Det kan bli utfordrende om kulturen i for eksempel FMA er meget ulik den i MSA eller FLO SA. Tanken bak tiltaket er at den nye organisasjonen skal bli lettere å styre i en felles retning, jobbe mot felles mål, med én klar oppgave, og derav bli en mer rendyrket markedsorganisasjon som anbefalt av K10+. Det antas at den tenkte utfordringen med kultur er mindre fremtredende med tanke på at menneskene i dette tilfellet jobbet under FLO ledelse så sent som frem til 2016.

Det er selvsagt mange flere utfordringer som må løses før disse tiltakene eventuelt kan iverksettes. Og dette er et av flere perspektiver som bør vurderes i denne sammenheng. Mye kan gjøres bedre også under gjeldende organisering. Tiltakene er ingen mirakelkur, men det er argumentert for at med dagens organisering, tildelte ressurser, og prosesser vil FLO ikke nå målet om 70% avtaledekning i 2021, og like lite 100% i 2022. Alternativt må ambisjonsnivået tilpasses den totale evnen til kategoriteam PBU å levere anskaffelser. Det som er helt sikkert er at ved en senkning av ambisjon vil ikke FLO løse sitt oppdrag om å «... *Skaffe til veie materiell, forsyninger, vedlikehold og tjenester av rett slag og mengde, og å bringe dette til rett bruker i rett tid slik at stridsevnen opprettholdes ...*» (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 5).

## 6 Oppsummering

Den overordnede problemstillingen i denne studien har vært; *Hvilke intraorganisatoriske faktorer påvirker FLO SA PBU sin evne til å nå de mål Forsvaret setter for anskaffelser av PBU.*

Den overordnede problemstillingen er forsøkt operasjonalisert gjennom å se på sentrale perspektiver innen organisasjonsteori, gjennomgang av normative dokumenter og bruk av empiri fra respondentene. Teorien har pekt på momenter relatert til samhandling, beslutningsadferd, roller og rollekonflikter, ansvar og myndighet som sentrale for måloppnåelse. Teoridelen ble brukt som grunnlag for de momenter som ble tatt opp i analysekapittelet, og for å svare ut de to forskningsspørsmålene. Intervjuene har tatt utgangspunkt i funn fra teorien og har vært brukt for å nyansere forståelsen av de normative dokumentene. Dette har vært med på å forklare og forstå hvordan ledere på ulike nivåer i FLO opplever samhandling, forutsetninger for måloppnåelse og beslutningsadferd. Alt innen rammen av begrenset rasjonalitet og ut fra to ulike perspektiver på ledelse og beslutningsadferd i det instrumentelle og kulturelle perspektivet.

Gjennomgangen av retningslinjer, direktiver og bestemmelser viser at det er til dels overlappende roller og ansvar mellom ledere og organisasjoner i forsvarssektoren, men først og fremst i FLO. Direktivet som er utgitt av FD operasjonaliseres ikke så rigid av FLO og FMA som det direktivet legger opp til. I så måte kan det påstås at organisasjonene selv er med på å skape usikkerhet rundt roller, ansvar og myndighet. Direktiver og ansvar myndighet må beskrives bedre, og duplisering av myndighet må unngås. Studiet peker på at det med fordel bør klargjøres bedre at det må være bedre samsvar mellom ansvar og myndighet og rapporteringslinjer. Mangelen på dette skaper usikkerhet på lavere nivåer i FLO om hvem som faktisk har det siste ordet i driftsanskaffelser i PBU.

Ut fra respondentenes tilbakemeldinger synes det å være mer styring enn ledelse i FLO. Ut fra konklusjonen om at FLO ledelse styrer organisasjonen fra toppen som en instrumentell matriseorganisasjon er det et naturlig trekk. Det oppleves derimot fra respondentene at mangel på involvering og rundspørring hos dem er som spesialister innen sine felt er utfordrende. En av hovedutfordringene er da kanskje mangel på kommunikasjon fra toppledelse og ned til ledere og mellomledere. Det kan derimot også forklares med at totalbelastningen i FLO SA er så stor at ledere som faktisk får informasjon fra ledelsen ikke får tid til å spre budskapet.

Det er ingen funn som tyder på at det er vikarierende agendaer mellom de ulike etatene. Alle synes omforent om målet som er å fremskaffe riktig materiell, til riktig tid, i riktig mengde og til riktig pris, både i FLO og i FMA. Det er derimot funn som tyder på at ikke alle er enige om hvordan best komme frem til målet, Både FMA og MSA har kritiske leveranser inn i en anskaffelsesprosess på PBU, og funnene tyder på at det er mangel på personell eller godt beskrevne prosesser og ikke mangel på felles målforståelse som hindrer riktig kvalitet og fremdrift på PBU anskaffelser.

Første forskningsspørsmål omhandlet *I hvilken grad legger dagens organisering av MSA, SA og FLO Stab til rette for effektivt samhandling.*

Det kortet svaret på dette er at organiseringen i seg selv ikke er ett hinder for effektiv samhandling. Dette til tross for påstanden fra kapittel 2 om at matrisestruktur er utfordrende å få til å fungere godt i praksis. Funnene i analysen peker i klar retning av at de tiltak som er gjort innen spesialisering av anskaffelsesområdet, blant annet sentralisering av innkjøp og anskaffelser er fremmede for effektiv samhandling. På den annen side peker studiet på flere svakheter som hindrer effektivitet i samhandlingen og som derav hindrer måloppnåelse. Ett av de sentrale temaene i teorien er rollekonflikt og overlappende ansvarsområder. Det er påpekt at de normative dokumentene i FLO ikke er klare nok, eller kan skape forvirring i hvor den faktiske beslutningsmyndigheten ligger. Det er derimot vanskelig å konkludere med hvor problemet ligger. Enten er det direktivene i seg selv som er uklare, eller så er det en uvilje mot å forholde seg til dem, eller en kombinasjon av de to. Uansett er ikke denne usikkerheten fremmede for effektiv samhandling i FLO i et intraorganisatorisk perspektiv. Eksemplene fra analysen ved blant annet sjefsråd viser at det er brister i forståelsen mellom toppledelse og underliggende avdelinger på rollerforståelse og ansvar, og på hvem som faktisk har beslutningsmyndighet i ulike faser av en anskaffelsesprosess.

Caset med PBU ble intatt for å se på hvilke operative konsekvenser disse faktorene kunne ha, og andre del av forskningsspørsmålet omhandlet; *Hvordan kan FLO SA sikre seg at PBU området når sine målsetninger om 70% avtaledekning i 2021 og 100% avtaledekning innen 2022.*

Svaret på dette er at det er ikke mulig med dagens inretning, personelloppsett og tilgjengeligjort økonomi. Prosjekt rettidig PBU og pågående anskaffelser vil føre PBU området opp mot 70 % tilgjengelighet fra 2021, men sett i lys av kontraktslengde vil denne

tilstanden være kortvarig. Besvarelsen peker på at kapasiteten til et samlet kategoriteam ikke vil kunne jobbe raskt nok til å ta høyde for både nye anskaffelser og frafall av gamle. Derimot ligger det i forskningsspørsmålet en invitasjon til å se på alternativer. Teorien peker på at sammenslåing kan heve effektiviteten der hvor arbeidsoppgavene er sammenfallende, og det ligger også muligheter for å knytte seg til færre leverandører, såkalte strategiske samarbeidspartner som i større grad overtar deler av de oppgaver FLO har i dag. Disse partnerene vil i teorien kunne akselerere tilgjengeligheten på materiellet innen PBU kategorien gjennom langsiktige avtaler på større deler av PBU porteføljen.

## **6.1 Anbefaling til videre forskning**

I løpet av utvelgelsesprosessen med hva som skulle være med i denne studien, er det mange interessante problemstillinger som har blitt valgt bort. Denne studien har kun tatt for seg PBU kategorien. PBU er én av i alt 14 kategorier i FLO SA. I en kommende studie ville det være interessant å se på om de funn som gjøres gjeldende i denne studien også kan gjøres gjeldende for andre kategorier i FLO SA. I så tilfelle ville et slik studie bekrefte eller avkrefte den eksterne gyldigheten til denne studien ytterligere. Et annet tema som kunne ta utgangspunkt i denne studien er konsekvensene av langsiktige kontrakter med strategiske partnere innen PBU området. For eksempel hvilke oppgaver bør outsources til en strategisk partner, og hva er konsekvensen av å outsource hele anskaffelsesprosessen til en sivil partner, trenger man da å ha ressurser i FLO som driver med logistikkplanlegging og innkjøp? Hvilke effektiviseringer ville dette ha medført? Hva er eventuelt konsekvensene for leveringspålitelighet og krav til beredskap og sikkerhet når partneren har lager og produksjon i Kina? Bør strategiske partnere være norske av denne grunn?

## **6.2 Refleksjoner knyttet til forskningsprosesse**

Dette studiet har gjennom lesing av direktiver, retningslinjer og bestemmelser gitt meg økt forståelse for FLO som organisasjon. Intervjuene har hjulpet meg å forstå hvordan ledere og mellomledere ser på seg selv, sin egen organisasjon og sine omgivelser i relasjon med resten av FLO og FMA. Dette vil om ikke annet hjelpe meg betraktelig i mitt eget arbeid som kategoriansvarlig PBU. Teorien har ledet meg til ulike perspektiver innen beslutningsadferd, som jeg tidligere ikke har reflektert over i dette perspektivet. Intervjuene har gitt god innsikt i



hvordan FLO oppleves fra innsiden. Jeg mener selv at jeg har gjort et poeng for meg selv å la teorien og intervjuene lede til funn fremfor min egen erfaring på området.

Når det gjelder validiteten i oppgaven mener jeg at det er en styrke at respondentene, selv om utvalget er lite, har gitt et tilnærmet likt bilde av de utfordringene som oppleves. Det kan påstås at respondenter som må fremstå med navn har en tilbøyelighet til å forme sine meninger til fordel for arbeidsgiver, eller svare uærlig i frykt for represalier. I motsatt tilfelle kan det også påstås at en respondent som er anonymisert mister disse hemningene og kanskje får et insentiv til å endelig å få ta igjen på sin arbeidsgiver. Svarene til respondentene tyder derimot på at så ikke er tilfelle. Til det er svarene for like til tross for at de representere ulike nivåer og organisasjoner.

# Litteraturliste

- Aar, M. (2015, Mai 22). Performance Based Logistics og kunde-leverandør-samarbeid. Oslo: Forsvarets høgskole.
- Andersen, J. A., & Abrahamsson, B. (1996). *Organisasjon; om å beskrive og forstå organisasjoner*. Oslo: Cappelen akademiske forlag.
- Bandura, A. (1997). *Self-Efficacy: The Exercise of Control*. New York City, New York, USA.
- Busch, T., & Vanebo, J. (1995). *Organisasjon, ledelse og motivasjon*. Otta: Tano.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægred, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2017). *Organisasjonsteori for offentlig sektor 3. utgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Los Angeles: SAGE.
- Direktør Forsvarsmateriell. (2016, januar 01). *Direktiv for virksomhetsstyring i Forsvarsmateriell, Vedlegg D: Organisering, ansvar og fullmakter*. Hentet fra Forsvarets intranett: [fma.mil.no/prosessdok.styr.dok/sider/default.aspx\\_vedlegg\\_d](http://fma.mil.no/prosessdok.styr.dok/sider/default.aspx_vedlegg_d)
- Etzioni, A. (1982). *Moderne organisasjoner*. Oslo: Tanum.
- Etzioni, A. (1982). *Moderne organisasjoner*. Oslo: Tanum.
- FLO SA. (2019, 10 10). Kategoristrategi PBU 2019-2022. Lillestrøm/Kjeller: FLO STAB.
- Folkestad, E., & Erstad, K. (2016). *Operativ erfaringshåndtering i Forsvaret - systematisk praktisert eller fragmentert og frikoblet?* Hentet fra <https://forsvaret.no/hogskolene:https://forsvaret.no/hogskolene/ForsvaretDocuments/Erstad%20Folkestad%20masteroppgave.pdf>
- Forsvarets logistikkorganisasjon. (2019, April 20). *www.Forsvaret.no*. Hentet fra [www.Forsvaret.no/forsvarets-logistikkorganisasjon](http://www.Forsvaret.no/forsvarets-logistikkorganisasjon): <https://forsvaret.no/organisasjon/forsvarets-logistikkorganisasjon>
- Forsvarets stabsskole. (2010). *Håndbok i stabstjeneste for Forsvaret*. Oslo: Forsvarets stabsskole (FSTS), Forsvarets høgskole (FHS).
- Forsvarsdepartementet. (2016, januar 18). *Logistikkvirksomheten i forsvarssektoren*. Hentet fra Forsvarets intranett: <http://fobid.mil.no/fileresult?attachmentid=14184012>
- Forsvarsdepartementet. (2016, Januar 18). *Materiellforvaltning i forsvarssektoren*. Hentet fra Forsvarets intranett: <http://fobid.mil.no/fileresult?attachmentid=14184554>
- Forsvarsmateriell. (2017). *Forsvaret*. Hentet fra [Forsvaret.no](http://Forsvaret.no): <https://forsvaret.no/forsvarsmateriell/om-forsvarsmateriell/>

- Forsvarssjefen (FSJ). (2017, November 21). *Direktiv for logistikkvirksomhet*. Hentet fra Forsvarets intranett: <http://fobid.mil.no/fileresult?attachmentid=16184659>
- Forsvarssjefen. (2017, Mai 1). *Instruks for sjef Forsvarets logistikkorganisasjon*. Hentet fra Forsvarets intranett: <http://fobid.mil.no/fileresult?attachmentid=15460740>
- Heier (red), T. (2017). *Kompetanseforvaltning i Forsvaret*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hjulstad, R. (1983). *Organisasjonsteori*. NKS- Forlaget.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Oslo: Cappelen Damm.
- Jacobsen, D., & Thorsvik, J. (2010). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Jansen, P. (2013, februar 4). *Oslo militære samfund*. Hentet fra [oslomilsamfund.no](http://oslomilsamfund.no): <https://www.oslomilsamfund.no/?s=status+forsvarets+logistikkorganisasjon>
- Karlsen, T. R. (2008, mars 3). *Oslo militære samfund*. Hentet fra [oslomilsamfund.no](http://oslomilsamfund.no): <https://www.oslomilsamfund.no/foredrag-status-og-utfordringer-i-flo/>
- KPMG. (2016). *K10+ Fase 1, Sluttrapport Design driftsanskaffelsesfunksjonen i Forsvaret*. Oslo: FLO.
- Lai, L. (2013). *Strategisk kompetanseledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- logistikkorganisasjon, F. (2018, desember 3). 1501- Bestemmelser om driftsanskaffelser. Forsvarets logistikkorganisasjon.
- McKinsey&Company. (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. Oslo.
- NSPA. (2019, 07 20). *NATO Support and Procurement Agency*. Hentet fra [nspa.nato.int](http://nspa.nato.int): <http://www.nspa.nato.int/en/organization/nspa/nspa.htm>
- Nylehn, B. (1999). *Organisasjon og ledelse*. Otta: Kalle forlag.
- R. (2018, 8 29). Intervjuobjekt. (K. W. Hjelmervik, Intervjuer)
- S. (2018, 11 21). intervjuobjekt. (K. W. Hjelmervik, Intervjuer)
- Sjef Forsvarets logistikkorganisasjon. (2018, desember 3). 1501 - Bestemmelser om driftsanskaffelser. Forsvarets logistikkorganisasjon.
- Sjef Forsvarets logistikkorganisasjon. (2019, Mars 26). *Instruks om fagmyndighet logistikk*. Hentet fra Forsvarets intranett: <http://fobid.mil.no/fileresult?attachmentid=17708407>
- Soeters, J., van Fenema, P., & Beeres, R. (2010). *Managing Military Organizations- Theory and practice*. Abingdon og New York: Routledge.
- Store norske leksikon*. (2020, 4 15). Hentet fra <https://snl.no>: <https://snl.no/faktor>

Store norske leksikon. (2020). <https://snl.no>. Hentet fra Store norske leksikon: [https://snl.no/offentlig\\_anskaffelse](https://snl.no/offentlig_anskaffelse)

Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.

Westermann, Ø. (2016, Mai 20). Sivilisering av militær logistikk. Kløfta: Forsvarets høgskole.

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no). (2016). Hentet fra [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no): <https://www.regjeringen.no/contentassets/a712fb233b2542af8df07e2628b3386d/nopdfs/prp201520160151000dddpdfs.pdf>

X. (2018, 9 23). Intervjuobjekt. (K. W. Hjelmervik, Intervjuer)

Y. (2018, 9 20). Intervjuobjekt. (K. W. Hjelmervik, Intervjuer)

Økonomidirektør FMA. (2017, mars 23). *Direktiv for virksomhetsstyring i Forsvarsmateriell*. Hentet fra Forsvarets intranett: [esafweb/esat.download/mil](http://esafweb/esat.download/mil)

## **Vedlegg A: Intervjuguide**

### **Innledning**

Dette er en individuell deltids-masteroppgave tatt ved Forsvarets høgskole.

Oppgaven tar for seg organisering, samhandling og mulige utfordringer knyttet til opprettelsen av FLO SA og kategoristyring i relasjon til andre avdelinger i FLO. Oppgaven vil ha utgangspunkt i organisasjonsteori og begrensningen vil ligge i å se for seg PBU kategorien.

Oppgaven blir gjennomført som en case studie, hvor organisasjonsteori danner det teoretiske bakteppe for å se på ledelse og implementeringen av FLO SA generelt, og effektene for PBU kategorien spesielt.

### **Kort om formalia**

- Jeg ønsker et semi-strukturert en-til-en intervju med bruk av diktafon som opptaker og samtidig gjøre noen notater.
- Vil bli transkribert, og mulighet for gjennomlesing og kommentarer dersom du ønsker dette.
- Varigheten er på 1-1,5 time
- Har jeg ditt samtykke? Underskrive samtykkeerklæring.
- Semi-strukturert intervju er valgt for å kunne være mer fleksibel i hvordan du ønsker å respondere på spørsmålene og gjerne også i hvilken rekkefølge. Det er også derfor spørsmålene ikke har blitt utgitt på forhånd. Jeg ønsker at vi i løpet av samtalen/intervjuet kommer innom alle spørsmålene som jeg har notert. Dette er mitt ansvar.
- Anonymisering. Du vil ikke bli navngitt i oppgaven og du vil ikke fremstå med navn, grad eller annen personopplysning ved sensur.
- Oppgaven er ugradert – ved eventuelle svar som er gradert må det gis beskjed om dette slik at lydbånd kan slås av – undertegnede har klarering til hemmelig.
- Om du anser noen spørsmålene av en slik art at du er komfortabel med å svare står du fritt til å avstå en besvarelse. Du kan trekke deg fra intervjuet på hvilket som helst tidspunkt under gjennomføringen.
- Studien er ikke meldt til Personvernombudet for forskning, da kriteriene for innmelding ikke er oppfylt

Har du noen spørsmål til ovennevnte eventuelt er det noe som er uklart?

## **Spørsmål**

**Grunnleggende:** (støtte for meg å plassere intervjuobjektet)

Utførende ledd: MS/AF/Innkjøper

Mellomleder: Kategoriensvarlig/Kontorsjef

Ledelse: Kategorisjef/Seksjonssjef/Ledelse SA/MSA/Forsyning/Leder Prosjekt/Ledelse FLO  
Stab

**Spørsmål om roller, ansvar og myndighet i FLO:**

1. Kan du først beskrive din forståelse av bakgrunnen for opprettingen av FLO SA, og om du har hatt en eller annen rolle i dette arbeidet?

Støttespørsmål: opplevdes/oppleves prosessen rundt opprettelsen som godt kommunisert og gjennomtenkt.

Har du vært rådspurt i denne prosessen.

Er FLO etter din mening nå på vei til å optimalisere sine oppgaver, eller ser du for deg at gjeldende organisering vil endres innen de to til tre neste årene?

2. Kan du beskrive de formelle kommunikasjonslinjene mellom ulike avdelinger i FLO med utgangspunkt i en anskaffelsesprosess? Med anskaffelsesprosess menes her fra et behov oppstår til artikkelen ligger klar for uttak på lager. Du må ikke ta utgangspunkt i anskaffelsesprosessen om du ikke mener at du kjenner den godt nok.

Støttespørsmål: Ser du noen overlappende ansvarsområder, eller interessekonflikter i disse kommunikasjonslinjene, herunder er roller, myndighet og ansvar uklart?

Er det etablerte uformelle kommunikasjonslinjer som er sterkere en de formelle- kan du si noe om det?

Hva er FLO stab sin rolle (om den ikke er forklart)

Ser du noen utfordringer eller flaskehalser i (anskaffelsesprosessen)

Opplever du at ansvar og myndighet følges ad gjennom de formelle kommunikasjonslinjene

Er dine svar gjeldende uavhengig av hvilken kategori du tenker på, eller opplever du at det er forskjell alt etter hvilken kategori du tenker på?

**Vi skal nå snakke litt om relasjoner,**

5. Hva er etter din mening det viktigste fokusområdet(ene) for PBU- kategorien

Støttespørsmål: kan du utdype svaret mer

6. Kan du overordnet beskrive relasjonene mellom din avdeling og FLO SA PBU i dag.

Støttespørsmål: Er det noen særlig positivt eller negativt du ønsker å trekke frem

Savner du noe i relasjonen (på hvilket nivå eventuelt)

7. Personell omtales ofte som forsvarets viktigste ressurs, og det er kanskje riktig å si at personellet derav er pådriveren/eller bremsen i verdiskapningen. Har du noen tanker omkring denne påstanden?

8. Det foreligger en politisk beslutning på utskillelse av tidligere FLO investering til FMA som egen DIF, men på utsiden av Forsvaret. Kan du beskrive noen konsekvenser for forsvaret?

Støttespørsmål: utfordre på negative/positive konsekvenser

Hvilke konsekvenser kan dette ha for PBU- området

9. Hva tenker du om opprettelsen av kategorieam i FLO SA

**Vi går over på potensial og samhandling i FLO**

10. Hvordan ser du på potensialet til relasjonen/samarbeidet mellom de ulike avdelingene i FLO etter opprettelsen av FLO SA

Støttespørsmål: Hvordan eller hvor plasserer du FMA i den besvarelsen

11. Om du ser bort i fra en enkelt avdeling i FLO- kan du beskrive hvilket oppdrag FLO har mot resten av Forsvaret?

Støttespørsmål: Hvem kan tenkes å ha hovedansvaret for dette? Eller er det noen suksess faktorer du vil peke på for å komme dit  
Ville du kommet med noen råd til hvordan, om du ble spurt? Og i tilfelle hvilke tiltak

12. Hvilke konkrete tiltak er gjort i din avdeling/organisasjon for å fremme kjennskap og samarbeid mellom de nevnte avdelingene i FLO.

13. Har opprettelsen av FLO SA ført til endringer i din avdeling/organisasjon? I tilfelle hvilke (organisatoriske, ressursmessige eller annet)

Støttespørsmål: opplever du at «dagen har blitt lettere»

14. Har du opplevd konflikter eller usikkerhet knyttet til endringen?

15. Hvordan vil du beskrive FLO sitt rykte i Forsvaret?

Støttespørsmål: Mener du at FLO har ett bedre, eller dårligere rykte blant sine kunder nå en for to til tre år siden?

### **Avslutning**

Jeg takker så mye for intervjuet og tiden som er tilgodesett meg og min oppgave.

Har respondenten noe å tilføye, eller savnes det noe fra intervjuet, eventuelt ting som respondenten ønsker å belyse spesielt.

Avslutte lydopptaket.

Be respondenten om skrevne kilder for å belyse vedkommende sitt ståsted og påstander, eller om vedkommende ønsker å gi meg noen råd i fremdriften på oppgaven: Fortelle om veien videre herfra, og om muligheten til å lese transkripsjon og rapport om dette er ønskelig.

Takke igjen og be om at jeg kan ta kontakt hvis noe er uklart eller trenger utdyping!

### **Vedlegg B: Samtykkeerklæring**

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

*Organisasjonsendringer i FLO- fremmende og hemmende faktorer*

**Bakgrunn og formål**



Jeg skriver en masteroppgave ved Forsvarets høyskole.

Som et ledd i arbeidet for å møte de sikkerhetspolitiske utfordringene og bygge et troverdig førstelinjeforsvar, foreslår Forsvarssjefen i Forsvarssjefen Militærfaglige Råd (FMR) å fokusere på «... bedre utnyttelse av sivile og kommersielle aktører for mer kostnadseffektive løsninger innen forsyning og vedlikehold, herunder ytterligere konkurranseutsette Forsvarets vedlikehold». Logistikkressurene som fremtidens operasjoner kan komme til å kreve skal være en blanding av Forsvarets egne ressurser og ressurser som skaffes gjennom kommersielle aktører.

De seneste årene har det blitt inngått et økende antall avtaler med næringslivet og disse avtalene har vært med på å flytte grensesnittet mellom Forsvarets egen organiske logistikk og hva som leveres av sivile. Avhengigheten av sivil logistikk og samtidig fokus på egen kjernevirksomhet øker kravene til Inter organisatorisk samordning og det oppstår nye utfordringer knyttet til samspillet mellom aktørene i forsyningskjeden. Med dette som bakteppe er det interessant å se på hvordan Forsvaret imøtekommer utfordringene relatert til samspillet mellom aktørene i forsyningskjeden for leveranse til militær beredskap og hvor deler av kjeden er utenfor hierarkisk kontroll i Forsvaret. Som case for dette ønsker jeg å se på avtalen mellom Forsvaret og Mediq Norge AS.

### **Hva innebærer deltakelse i studien?**

Med bakgrunn i din erfaring og kunnskap om FLO generelt og historiske kunnskap spesielt har jeg ett ønske om å intervju deg. Jeg ønsker som utgangspunkt ikke å gi ut spørsmål på forhånd gitt rammen av et semi-strukturert intervju. Du står derimot fritt til å avstå fra å svare på spørsmål, eller avlyse intervjuet om du ønsker når som helst underveis. Intervjuet er lagt opp slik at det ikke skal være nødvendig med forberedelser på forhånd. Intervjuet berammes til 1-1,5 time. Jeg vil bruke båndopptaker og ta notater. Intervjuene vil ikke bli gjengitt i sin helhet i oppgaven, men bli referert til. Det vil etter ønske fra deg være mulig å lese over de avsnitt dine uttalelser er involvert i.

### **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Og du vil ikke bli navngitt eller identifisert i oppgaven, kun tilhørighet i FLO og hvilket nivå du tilhører. Prosjektet skal etter planen avsluttes i oktober 2018. All informasjon innhentet i forbindelse med intervju vil bli slettet ved sensurdato

### **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn.

- Studien er ikke meldt til Personvernombudet for forskning, da kriteriene for innmelding ikke er oppfylt

### **Kontaktpersoner**

Masterstudent og skribent: Knut , [knuthjelme@hotmail.com](mailto:knuthjelme@hotmail.com).

Veileder er Kåre Dahl-Martinsen ved IFS, [kaare.dahl-martinsen@ifs.mil.no](mailto:kaare.dahl-martinsen@ifs.mil.no)

## **Samtykke til deltakelse i studien**

Jeg har mottatt informasjon om studien og er villig til å delta

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Jeg samtykker til å delta i intervju

