



UNIVERSITETET I BERGEN  
*Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap*

AORG350 MASTEROPPGAVE

VÅR 2021

**«Å forandre for å bevare, eller bare for  
forandringens skyld?»**

*En casestudie av beslutnings- og anskaffelsesprosessen i Forsvarsdepartementet  
som førte til eksterne konsulenttenester i 2014*

---

**Nicholas Næss Dvorani**

*You don't pay the plumber for banging on the pipe. You pay him for knowing  
where to bang.  
- Harvey Specter (Suits S6 E15)*

## Forord

18 juli 2016 satt jeg på favorittrestauranten min «*Poklisar*» i Dubrovnik, Kroatia, hvor jeg fikk en mail fra samordna opptak at jeg hadde kommet inn på bachelorprogrammet *administrasjon og organisasjonsvitenskap*. Uten å helt vite hva jeg gikk til begynte jeg min høyere utdanning en kort måned senere - spent og vitebegjærlig.

Studiet har sendt meg inn i X-antall forelesningssaler her i Bergen og hele veien bort til Dhaka i Bangladesh hvor jeg fikk gleden av å bli kurset i Global Governance, project management og se med egne øyne hvordan frivillige organisasjoner løser flyktningkrisen unisont med verdens små- og stormakter. Fra det lille auditoriet på SV-fakultetet til North South University i Bangladesh – det har vært noen minneverdige år. Den største klisjeen jeg fikk høre i forkant av skriveprosessen for masteroppgaven var at prosessen vil gå i bølger med dype daler og høye topper. Jeg er dessverre ikke et unntak fra denne klisjeen, men det er som Henning Kvitnes synger i sangen «evig eies»: *hvis du vil ha utsikt må du tåle litt vind*.

Det er flere personer som fortjener en ekstra takk i forbindelse med gjennomføringen av dette prosjektet. Den første jeg ønsker å nevne er min eminente veileder, Kristin Rubecksen, som har trukke meg opp fra bølgedalene og holdt beina mine plantet på jorden når toppene ble nådd. Evig takknemlig for at alt du har gjort for meg igjennom året som har gått, både akademisk og privat. Jeg ønsker også å takke mine foreldre, Lisbeth og Aleksander Dvorani og lillesøster Sara. Jeg ville ikke vært *der* eller *den* jeg er i dag hvis det ikke var for deres kjærlighet og støtte.

En stor takk rettes også til mine informanter som har stilt opp i denne studien. En hederlig omtale rettes mine medstudenter på Sofie Lindstrøms Hus og øvrige professorer tilknyttet forskergruppen «*Politisk organisering og flernivåstyring*» for faglige diskusjoner, kommentarer og innspill. En siste takk går til min beste venn Andreas Barreth. Uten deg hadde jeg ikke hatt en PC å skrive på, tak over hodet eller en god venn å prate med om alt.

Jeg håper studien kan inspirere noen til å gjøre lignende studier på forskningsfeltet som inngår bruken av private konsulenter i offentlig sektor. Et forskningsområde som har blitt viet for lite oppmerksomhet. God lesning!

Tirsdag 1. juni 2021  
Nicholas Næss Dvorani

## Sammendrag

Forsvarsdepartementet innbydde den 21. juli 2014 til anbudskonkurranse om bistand til modernisering og effektivisering av forsvarssektoren. Denne anbudskonkurransen resulterte i at det private konsultantselskapet «McKinsey & Company» ble tildelt oppdraget, og skulle med det belyse forsvarssektorens effektiviseringspotensial. Studiens har hatt som ambisjon å besvare problemstillingen «*Hva kjennetegnet den politiske beslutningsprosessen i Forsvarsdepartementet som førte til anskaffelsen av McKinsey & Company sine tjenester i 2014, og hvordan kan dette forklares?*» Problemstillingen ble operasjonalisert gjennom 5 forskningsspørsmål som nyanserer og belyser ulike aspekter av problemstillingen ved å anvende kvalitativ metode, med også innslag av kvantitativt tallmateriale i den økonomiske evalueringen av prosessen

For å analysere beslutningsprosessen har jeg utformet en beslutningsmodell basert på eksisterende teorier om politiske beslutningsprosesser. Modellen består av fem ulike faser, hvor de respektive fasene kaster lys over ulike aspekter ved prosessen. Det benyttes to varianter av et instrumentelt perspektiv og et bredt institusjonelt perspektiv for å forstå og forklare forløpet, utfallet og dynamikken til politiske aktører i de ulike fasene av beslutningsprosessen.

Studiens funn indikerer at den politiske beslutningsprosessen som førte til McKinsey sine tjenester var karakterisert som en hierarkisk-styrt prosess. Her var ledelsen i forsvarssektoren formåls- og konsekvensorientert fordi de var av den oppfatning at dette ville løse sektorens effektiviseringsutfordringer, men også opptatt av å oppnå legitimitet hos sine institusjonelle omgivelser etter flere tiår i økonomisk uføre. Samtidig har studiens funn belyst at endringen i forsvarssektoren var preget av intern uenighet knyttet til *hvorfor* sektoren hadde økonomiske utfordringer og *hvordan* disse utfordringene skulle løses. Den militære forsvarsledelsen hevdet av sektoren hadde behov for budsjettmessig vekst for å løse de økonomiske utfordringene, mens den politiske ledelsen i sektoren (Forsvarsdepartementet) var av den oppfatning av effektivisering var veien å gå. Studien hadde en teoretisk forventning om at det ville oppstå en forhandlingsprosess der utfallet ville vært en kompromissinngåelse mellom de ulike aktørene. Studiens funn forteller en helt annen historie der prosessen var hierarkisk styrt hvor aktørene som innehadde sektorens øverste beslutningsmyndighet, Forsvarsdepartementet, fikk gjennomslag for sin agenda. Derfor ble det benyttet private konsulenter for å evaluere sektorens effektiviseringspotensial og løse deres økonomiske utfordringer.

## Liste over studiens akronymer

<b>Forkortelser</b>	<b>Fullt navn</b>
ABE	Avbyråkratisering og effektivisering
DA	Dokumentanalyse
DIF	Driftsenhet i Forsvaret
DFØ	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
IE	Interneffektivisering
IFS	Institutt for forsvarsstudier
IVB LTP	Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden
LTP	Langtidsplan for forsvarssektoren
McKinsey	McKinsey & Company
Meld. St/St.meld <sup>1</sup>	Stortingsmelding
NOU	Norges Offentlige Utredninger
St.prp	Proposisjon til Stortinget

---

<sup>1</sup> Stortingsmeldinger blir i dag forkortet med Meld. St., mens det frem til 1. oktober 2009 ble forkortet med St.meld.

<b>Modell-, figur- og tabelloversikt</b>		
<b>Kapittel 2</b> <i>Teori</i>	<b>Figur 2.0</b> side 12	Trepartsforholdet mellom Forsvarsdepartementet, McKinsey & Company og deres konsulenter.
	<b>Modell 2.1</b> side 15	Egenkomponert fremstilling av <i>den politiske prosessen for beslutningstaking</i>
	<b>Tabell 2.2</b> Side 25	Empiriske forventninger i lys av et hierarkisk instrumentelt perspektiv
	<b>Tabell 2.3</b> side 26	Empiriske forventninger i lys av forhandlingsvarianten til det instrumentelle perspektivet
	<b>Tabell 2.4</b> side 28	Empiriske forventninger i lys av et bredt instrumentelt perspektiv
<b>Kapittel 3</b> <i>Kontekst</i>	<b>Figur 3.1</b> side 39	Illustrasjon av Forsvarets definisjon av interneffektivisering og faktiske kostnadskutt
	<b>Figur 3.2</b> side 41	Illustrasjon av rapporterte IE-gevinster i Forsvaret fra 2009-2015
	<b>Figur 3.3</b> side 42	IE-gevinst og antall tiltak fordelt på tiltaksform
	<b>Figur 3.4</b> side 43	Kategorisering av virkemidler
<b>Kapittel 4</b> <i>Metode</i>	<b>Tabell 4.0</b> side 60	Oversikt over studiens dokumentanalyser og tekstdata
<b>Kapittel 5</b> <i>Empiri- og analyse</i>	<b>Figur 5.1</b> side 92	Tidslinjen til anskaffelsen
	<b>Tabell 5.2</b> side 107	Driftskostnadene til Forsvaret i perioden 2013-2020
	<b>Figur 5.3</b> side 108	Utviklingen av driftskostnadene til Forsvaret i perioden 2013-2020
	<b>Tabell 5.4</b> side 109	Forsvarsbudsjettene i perioden 2013-2020
	<b>Figur 5.5</b> side 119	Utviklingen av Forsvarsbudsjettet i perioden 2013-2020
<b>Kapittel 6</b> <i>Avslutning</i>	<b>Tabell 6.0</b> side 117	De teoretiske perspektivenes relative forklaringskraft på beslutningsprosessen

# Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Problemstilling.....	2
1.2 Begrunnelse for valg av studie .....	4
1.3 Aktualisering .....	6
1.4 Tidligere forskning på konsulentvirksomhet i offentlig sektor .....	8
1.5 Disposisjon .....	9
<b>2. Teoretisk rammeverk</b> .....	<b>10</b>
2.1 Begrepsavklaring .....	10
2.1.1 Konsulenter .....	10
2.1.2 Konsulentselskaper .....	11
2.1.3 Offentlige anskaffelser .....	12
2.1.4 Gevinstrealisering .....	14
2.2 Beskrivende teori: Den politiske prosessen for beslutningstaking .....	14
2.2.1 Problemdefinering.....	16
2.2.2 Agendasetting.....	17
2.2.3 Beslutningstaking: Presentere alternative løsninger til problemet og ta et valg .....	18
2.2.4 Implementeringsstrategi.....	18
2.2.5 Evaluering av prosessen.....	20
2.3. Forklarende perspektiver .....	21
2.3.1. Instrumentelt perspektiv.....	22
2.3.1.1. Hierarkisk variant av et instrumentelt perspektiv .....	24
2.3.1.2. Forhandlingsvarianten av et instrumentelt perspektiv .....	25
2.3.2. Institusjonelt perspektiv .....	27
2.4 Forklarende teori.....	29
2.4.1 Translatører .....	29
2.5 Oppsummering av studiens teoretiske rammeverk.....	32
<b>3. Kontekst</b> .....	<b>33</b>
3.1 Forsvarssektorens organisasjonsstruktur .....	34
3.2. Omstruktureringen av Forvaret etter den kalde krigen – <i>Norges nye totalforsvar</i> .....	36
3.2.1 Interneffektiviseringen av Forsvaret fra 2009 – 2014: Oppløpssiden av en maraton .....	39
3.3 Reformen og endringer i offentlig sektor .....	44
3.4 Konsulenter i offentlig sektor – historisk perspektiv.....	46
3.4.1 Fordeler og ulemper ved konsulentbruk i offentlig sektor.....	47
3.4.2 Riksrevisjonens bemerkninger på statens konsulentbruk .....	51
3.5 Oppsummering av studiens bakgrunn og kontekst.....	52
<b>4. Metodisk grunnlag og rammeverk</b> .....	<b>53</b>
4.1 Metodisk tilnærming: En kvalitativ casestudie.....	54

4.2 Metodiske valg og datamateriale .....	55
4.2.1 Dokumentanalyse .....	56
4.2.2. Intervju .....	60
4.3 Vurdering av studiens forskningsdesign.....	63
4.3.1 Validitet.....	63
4.3.2 Relabilitet .....	66
4.4 Utfordringer ved forskningsdesignet .....	67
4.5 Alternativ metodisk tilnærming til å besvare problemstillingen .....	68
4.6 Oppsummering av studiens metodiske rammeverk.....	68
<b>5. Empiriske resultater og analyse .....</b>	<b>69</b>
5.1. Problemdefinerings .....	69
5.1.1 Fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar.....	69
5.1.2 Forsvarsdepartementet: hvordan skal vi få økte budsjetter og bevilgninger?.....	72
5.1.3 Ekstern problem med regjeringsskifte til «Erna Solbergs regjering».....	74
5.1.4 Oppsummering av beslutningsprosessens første fase .....	75
5.2. Agendasetting .....	76
5.2.1 Ekstern faktor: Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformens inntreden.....	76
5.2.2 Intern faktor: Maktkamp mellom Forsvarsdepartementet og den militære ledelsen .....	78
5.2.3 Oppsummering av beslutningsprosessens andre fase .....	81
5.3. Beslutningstaking: presentere alternative løsninger til problemet og ta et valg.....	82
5.3.1 Anbudskonkurranse.....	82
5.3.2 McKinsey som leverandør .....	84
5.3.4 Hvorfor ble eksterne konsulenter foretrukket framfor Forsvarets interne organisasjonsutviklere? ....	89
5.3.4 Oppsummering av beslutningsprosessens tredje fase .....	90
5.4. Implementeringsstrategi .....	91
5.4.1 Forsvarsdepartementet ønsker en Top – down strategi.....	91
5.4.2 McKinsey oversender rapporten med forslag til tiltak.....	92
5.4.3 Oppsummering av beslutningsprosessens fjerde fase .....	97
5.5. Evaluering av beslutningsprosessen .....	97
5.5.1 Vitenskapelig evaluering.....	97
5.5.2. Økonomisk evaluering .....	105
5.5.3. Oppsummering av beslutningsprosessens femte fase .....	110
<b>6. Avslutning.....</b>	<b>112</b>
6.1 Svar på studiens problemstilling og forskningsspørsmål .....	112
6.2 De teoretiske perspektivenes forklaringskraft .....	117
6.2.1 Teoretiske begrensninger .....	119
6.3 Videre forskning i lys av studiens funn .....	120
<b>Referanseoversikt.....</b>	<b>121</b>
<b>Vedlegg II - Intervjuguide.....</b>	<b>132</b>
<b>Vedlegg III- Informasjonsskriv til informanter.....</b>	<b>134</b>





# 1. Innledning

Norge som velferdsstat, med sin geografiske plassering og utpregede grad av universalisme, er i kontinuerlig teknologisk- og samfunnsmessig utvikling. Denne utviklingen krever og gjør seg stadig mer avhengig av spesialisert kunnskap. Norge har som stat forpliktet seg til å sørge for borgernes sikkerhet (Forsvaret) og yte dem en rekke grunnleggende goder (NAV). Omfanget av antall velferdsgoder i Norge har historisk sett økt. Som et resultat av dette har også kostnadene knyttet til velferdsstaten økt. Utfordringene som velferdsstaten møter nå er mer utfordrende og kompliserte enn noen gang tidligere. Disse utfordringene er knyttet opp mot eksempelvis klimautfordringer, teknologiske forandringer, effektiviseringsproblemer og *wicked issues* som omhandler moderne sosiale problemer som er tversektorielle og udefinerte problemer (Head and Alford, 2015).

Dette har ført til en økende etterspørsel etter spesialisert kompetanse, herunder kunnskap fra eksterne konsultantselskaper som kan analysere ulike offentlige virksomheter og presentere forslag for en mer effektiv drift (Riksrevisjonen, 2017). Et slikt samarbeid mellom det offentlige og private gjør at offentlig sektor kan holde følge med samfunnets utvikling og har bedre grunnlag for å imøtekomme utfordringer (Pemer, Börjson, Werr, 2020). Enkelte er av den oppfatning at disse konsulenttjenestene bidrar til økt effektivitet og verdiskapning (MacDonald, 2011; Steiner mf., 2018). Andre påstår at det å søke hjelp fra private konsulentfirmaer vil skape ineffektivitet fordi deres ledelsesstrategier ikke er optimalisert for offentlig sektor (Ylönen og Kuusela, 2018). Det som med sikkerhet kan konstateres er at disse tjenestene er særdeles dyre og har skapt flere samfunnsdebatter for hvorvidt tjenestene som offentlig sektor betaler for er verdt det.

I et historisk perspektiv har flere norske offentlige institusjoner benyttet seg av slike tjenester som f.eks. NAV, UIO, og forsvarssektoren. Den økende bruken av private konsulenttjenester har en sammenheng med moderniseringen og effektiviseringen av offentlig sektor. Det kom fram i Riksrevisjonens rapport om konsulentbruk i staten (2017) at alle sektorer, departementer og underliggende virksomheter har et selvstendig ansvar for å organisere virksomheten og arbeidet slik at de politiske målene blir nådd. Dette innebærer at den enkelte statlige virksomhet har ansvar for at ressursene som brukes på konsulenttjenester, utnyttes effektivt. Dette tilsier at statlige virksomheter kan bruke konsulenttjenester når de mangler kompetanse eller har behov for økt kapasitet (Riksrevisjonen, 2017, s.9).

Som et eksempel har NAV, Norges største offentlige etat, en konsulentstrategi som er formulert slik at man til enhver tid skal søke å ha nødvendig kompetanse tilgjengelig, og at muligheten for å benytte intern kompetanse alltid skal være vurdert før konsulenttjenester anskaffes (NTL NAV, 2015, s.19). Forsvarsdepartementet på sin side har en enhet som heter Forvarets Forskningsinstitutt (FFI). Denne enheten har som visjon å *anvende forskning og utvikling for at Norge skal ha et effektivt og relevant forsvar, et sikkert samfunn og en konkurransedyktig forsvarsindustri* (FFI, 2020).

På bakgrunn av dette ønsker jeg å belyse beslutningsgrunnlaget til et offentlig departement når de gjennomfører en anskaffelsesprosess som fører til bruk av eksterne konsulenttjenester. Hvorfor benyttes slike tjenester når offentlige departement har interne ansatte som på papiret skal distribuere slik organisasjonskunnskap rundt om i virksomheten? Benytter offentlige departementer og virksomheter seg av eksterne tjenester fordi den interne kunnskapen ikke er kapabel til å utføre jobben?

Med denne studien ønsker jeg å analysere hvorfor ét offentlig departement beslutter seg for å benytte seg av private konsulenttjenester. Tidligere forskning på dette feltet er svært generell og få har gjort et dypdykk av en lignende studie tidligere, men har i større grad tatt for seg statens overordnede bruk av konsulenttjenester, som eksempelvis Riksrevisjonen (2017). Ambisjonen min med denne studien er å belyse, forstå og forklare hvilke drivkrefter som ligger bak en slik beslutningsprosess og hvordan utfallet av en slik prosess evalueres fra et vitenskapelig og økonomisk ståsted.

## **1.1 Problemstilling**

Et av departementene i Norges offentlige sektor som har benyttet seg av private konsulenttjenester i nyere tid er Forsvarsdepartementet. Dette skjedde oktober 2014 etter at Forsvarsdepartementet hadde lyst ut en anbudskonkurranse den 21 juli. 2014 hvor de ønsket en ekstern vurdering av forsvarssektorens effektiviseringspotensial (Doffin, 2014). Dette skjedde i forlengelse av at forsvarssektoren allerede hadde hatt en suksessfull interneffektivisering med effektiviseringsgevinster på om lag 990 millioner 2014 kroner over en 5 års periode (Åmot, 2014). Utfallet av anbudskonkurransen førte til at Forsvarsdepartementet valgte McKinsey som leverandør av disse tjenestene. Gode råd virker for Forsvarsdepartementet å være riktig så dyre da disse tjenestene hadde en prislapp pålydende 10 millioner NOK (Grande, 2015).

Et interessant paradoks blir presentert i en FFI-rapport fra 2014 som bemerker at Forsvaret står midt i en dobbel utfordring: hvordan spare milliarder av kroner over 20 år, og samtidig øke den operative evnen og bedre reaksjonstiden (Åmot, 2014)? På bakgrunn av denne doble utfordringen og den kontinuerlige søken etter ytterligere interneffektivisering la dermed Forsvarsdepartementet ut en anbudskonkurranse via Merzell (2014) og DOFFIN (2014). Det at Forsvarsdepartementet valgte å lyse ut denne anbudskonkurransen, videre for å benytte seg av McKinsey sine konsulenttjenester, for å evaluere sektorens effektiviseringspotensial danner grunnlaget for denne studiens problemstilling:

*Hva kjennetegnet den politiske beslutningsprosessen i Forsvarsdepartementet som førte til anskaffelsen av McKinsey & Company sine tjenester i 2014, og hvordan kan dette forklares?*

Problemstillingen har en beskrivende og forklarende ambisjon. For det første ønsker jeg å beskrive beslutningsprosessen som førte til at Forsvarsdepartementet utlyste en anbudskonkurranse den 21. juli 2014. På bakgrunn av dette vil jeg skissere en modell som bygger på ulike teorier om politiske beslutningsprosesser (Howlett, Ramesh og Perl, 2009; Loomis og Helfand, 2001; Jones og Baumgartner, 2005; Hill og Hupe, 2014), men vil i størst grad vektlegge Knill & Tosun (2012) sin teori om *den politiske prosessen for beslutningstaking*. Modellen består av fem faser som har en beskrivende ambisjon for selve beslutningsprosessen. Et sjette element som er lagt til modellen innebærer en mer *forklarende* ramme basert på både *instrumentelle*- og *institusjonelle* organisasjonsperspektiver, som kan være behjelpelig for å forstå og forklare beslutningsprosessens forløp og utvikling.

Problemstillingen vil besvares ved hjelp av fem forskningsspørsmål. Disse forskningsspørsmålene nyanserer og belyser problemstillingen på ulike måter ved å avdekke spesifikke forhold i beslutningsprosessen.

- i. *Hvordan ble forsvarssektorens effektiviseringsproblem definert og hvilke aktører definerte problemet?*
- ii. *Hvordan gikk det definerte problemet til forsvarssektoren over til å bli et problem som trengte politisk handling fra beslutningstakere?*
- iii. *Hva kjennetegnet beslutningsgrunnlaget til Forsvarsdepartementet for valget av McKinsey som leverandør av det tildelte oppdraget?*

- iv. *Hvilken implementeringsstrategi ble benyttet og hva kjennetegnet tiltakene som McKinsey presenterte i deres rapport til Forsvarsdepartementet?*
- v. *Hvordan kan denne anskaffelsen evalueres fra et vitenskapelig og økonomisk perspektiv?*

For å kunne besvare problemstillingen og de presenterte forskningsspørsmålene har jeg benyttet meg av en kvalitativ tilnærming der jeg har gjennomført systematiserte dokumentanalyser. Dokumentene som har vært gjenstand for analyse har vært ulike stortingsproposisjoner, stortingsmeldinger, rapporter fra relevante samt et dypdykk i rapporten som McKinsey overleverte til Forsvarsdepartementet i 2015 for å nevne noen. I tillegg har jeg gjennomført dybdeintervjuer med sentrale aktører med kjennskap til denne anskaffelsen og forsvarssektoren for å supplere og berike analysen av fasene i beslutningsprosessen som ikke dekke detaljert nok av dokumentanalysen.

## **1.2 Begrunnelse for valg av studie**

Det er gått nærmere 20 år siden Forsvaret gikk gjennom det som omtales som «en av de største omstillingene innen offentlig sektor i nyere tid» (Rognstrand og Kampesæter, 2020). Bakgrunnen for omstillingen var at Forsvaret var i en dyp og vedvarende strukturell krise hvor Forsvarets innretning ikke var egnet til å løse framtidens oppgaver (St.prp. nr. 45 (2000-2001), s. 6). Norges Forsvar var etter den kalde krigen et tungt mobiliseringsforsvar, og et lite kostnadseffektivt Forsvar sådan. Behovet for å effektivere Forsvaret var prekært og i perioden 2002-2005 ble Forsvaret redusert med 5000 årsverk, reduserte driftskostnaden på 2 milliarder kroner i året og 2 millioner kvadratmeter eiendom, bygg og anlegg ble avhendet. Mellom september 2000 og 2005 gikk Forsvaret ned fra 20.700 årsverk til 15.290 (Rognstrand og Kampesæter, 2020).

Omstillingene av Norges forsvar fortsatte og i 2014 hadde forsvarssektoren vært gjenstand for en interneffektiviseringsperiode på 6 år (2009-2014). De satte målene til interneffektiviseringen kom til uttrykk gjennom flere Stortingsproposisjoner (St.prp. nr 48 (2007–2008): St.prp. 73 S (2011-2012)). Den årlige effektiviseringen skulle ligge på om lag 160 millioner kroner årlig, justert for kroneverdien til det gitte året. Denne interneffektiviseringen ble sett på som suksessfull (Åmot, 2014), da forsvarssektoren hadde klart å realisere det samlede effektiviseringsmålet på 960 millioner kroner i 2014. I lys av dette ønsker jeg å finne mer ut av beslutningsgrunlaget som Forsvarsdepartementet har gjort seg i forkant av

anskaffelsesprosessen som førte til McKinsey sine tjenester. Hva var argumentene for nødvendigheten av en ekstern vurdering av forsvarssektorens effektiviseringspotensial?

Når disse beløpene settes opp mot den korte tidsperioden (2009-2014), og Forsvarsdepartementet fremdeles ønsker en ekstern vurdering av sektorens effektiviseringspotensial, kan en begynne å stille spørsmål om forsvarssektorens effektiviseres så mye at det går på bekostning av dens operative evne. Norge har vært i fredstid siden andre verdenskrig tok slutt, men samtidig var forsvarsbudsjettet i 2020 på svimlende 60.9 milliarder kroner (Forsvarsmateriell, 2021). Det er vanskelig å vurdere Forsvarets operative evne pedantisk da vi er i fredstid, og vanskeligere er det da å effektivisere uten å være forsikret at det går utover dens operative evne. Det er her mulig å trekke paralleller til studier på pandemier – en sammenligning som er særdeles relevant per dags dato. I årene før 2020 har det hersket relativt få og verdensomfattende pandemier (selvfølgelig med noen unntak), noe som gjør det vanskelig å forsvare finansielle støtte til slik forskning (Amundsen, 2020; McKay og Dvorak, 2020). Nå som COVID-19 har rystet en hel verden er vi spørrende og kritiske til hvorfor det ikke ble finansiert mer støtte til studier på pandemier. Hva vil skje dersom effektiviseringen av Forsvaret går på bekostning av dens operative evne, og vi i slutten av 2021 befinner oss i krig? Dette legger til rette for kontrafaktisk tenking og syensing, noe jeg ikke vil gå nærmere inn på, men er et spørsmål det allikevel er verdt å nevne.

Som det ble nevnt innledningsvis har Norges offentlige forvaltning ved en rekke anledninger benyttet seg av private konsulenttjenester. Formålet med studien er å kunne supplere forskningen av statlig konsulentbruk ved å analysere en case fra dette fenomenet.

Jeg begrunner valget av Forsvarsdepartementet som case til denne studien på bakgrunn av en rekke forhold. Den første og kanskje viktigste årsaken er at rapporten som McKinsey (2015) utarbeidet er et dokument som er tilgjengelig for offentligheten. Det var oppsiktsvekkende for mange at daværende forsvarsminister Ine Marie Eriksen Søreide valgte å offentliggjøre rapporten i sin helhet fordi dette var ikke gjort tidligere (Norheim-Martinsen, 2015a). Søreide hadde fra hun tiltrådte i sin stilling et ønske om en ny åpenhetskultur rundt Forsvaret og besluttet derfor å gjøre rapporten offentlig. Dette gjør datainnsamlingen noe lettere enn hvis jeg skulle tatt for meg andre departementer som ikke har valgt å offentliggjøre lignende rapporter.

En annen faktor som lå til grunn for valg av case er at anbudskonkurransen og rapporten fant sted for seks år siden. Jeg har en antakelse om at potensielle respondenter vil være mer åpne for dialog hvor beslutningsprosessen er tema enn det de ville vært dersom studien hadde funnet sted i eksempelvis 2016. Effektiviseringstiltakene som McKinsey presenterte har i tillegg hatt seks år på å bli implementert, og det vil nå være mulig å evaluere tiltak som har tredd i kraft og belyse hvilke tiltak som ikke ble implementert.

### 1.3 Aktualisering

Forsvarssektoren har, i likhet med annen offentlig virksomhet, en forpliktelse å forvalte felleskapets midler og ressurser så effektivt som mulig (McKinsey & Company, 2015, s.13). Dette kommer også til uttrykk i anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren, §2-6 Effektivitetsplikt, hvor det står at *«ansatte i forsvarssektoren plikter å bruke og ta vare på forsvarssektorens ressurser på den mest økonomiske og rasjonelle måte»*.

Når et offentlig departement beslutter seg for å anskaffe privat konsulentbistand må det ligge noen premisser til grunn at for at dette arbeidet skal utføres så effektivt som mulig. En av disse premissene er at konsulentselskapet som benyttes må få innsyn og tilgang til tilstrekkelig informasjon for å kunne utarbeide passende tiltak for sektoren. I lys av studiens case blir dette premisset noe utfordret. Enkelte departementer av Norges offentlige sektor, og særlig forsvarssektoren, innehar store mengder sikkerhetsgradert informasjon. Denne informasjonen er ikke tiltenkt offentlig innsyn og må derfor også tilbakeholdes for konsulenter. I rapporten som McKinsey & Company (2015, s.14) har utarbeidet presiseres det at fordi enkelte enheter i sektoren innehar store mengder sikkerhetsgradert informasjon har McKinsey mottatt *«ukomplett informasjon»* noe som gjort at *«... det ikke har vært anledning til å detaljere ut eksakte løsninger beskrivelser for hvert forbedringsområde»* (McKinsey & Company, 2015, s.15). Jeg stiller meg derfor undrende for hvorfor Forsvarsdepartementet ønsket en ekstern vurdering når vurderingsgrunnlaget for konsulentene er såpass mangelfullt og ufullstendig.

Fra et samfunnsvitenskapelig standpunkt finner jeg det særdeles interessant å belyse hvorvidt anskaffelsen av private konsulenttenester, for en sektor som innehar så mye gradert informasjon og etter en suksessfull interneffektiviseringsperiode fra 2009-2014, var den beslutningen som forvalter felleskapets midler på best økonomisk og rasjonelle måte. Dette masterprosjektet har som formål å vurdere hvorvidt beslutningen til Forsvarsdepartementet om

å benytte seg av McKinsey sine konsulent tjenester står i forhold til plikten om å forvalte statlige midler på best kostnadseffektiv måte.

I et bredt perspektiv forsøker denne studien å belyse hvorfor offentlige departementer velger å benytte seg av private konsulent tjenester. Kommer det som en konsekvens av manglende ekspertkunnskap hos de interne organisasjonsutviklerne i offentlige departementer? Eller benyttes de for å implementere ulike reformer? Kritikken mot bruken av disse konsulent tjenestene er større enn støtten, noe som kommer frem i studiens kontekstkapittel.

I et mer snevert og nyansert perspektiv har studien en ambisjon om å gi innsikt i beslutningsprosessen til Forsvarsdepartementet som førte til anskaffelsen av McKinsey sine konsulent tjenester i 2014. Det vil være interessant å vurdere hvorvidt teori om ulempene og fordelene ved bruk av private konsulent tjenester i offentlig sektor samstemmer med caset i denne masteroppgaven, som blant annet Boston (1994) sin oppfattelse om at konsulents ekspertkunnskap og tjenester er vanskelig å definere med tanke på pris, kvalitet og kvantitet. Rettferdiggjør rapporten og tjenestene som McKinsey utførte prisen på deres tjenester? Samtidig har studien som ambisjon å kartlegge hvorvidt forsvarsektorens egne organisasjonsutviklere, FFI, ble vurdert opp mot de eksterne konsulent tjenestene og hvilke begrunnelser som lå til grunn for at FFI ikke ble valgt. Her blir igjen modellens teoretiske rammeverk rådende da jeg vil forsøke å forklare de ulike aktørenes agenda knyttet til anskaffelsen av McKinsey sine tjenester. Formålet med anskaffelsen begrunnes med at det må frigjøre midler fra ikke-operativ virksomhet til å styrke Forsvarets operative evne (McKinsey & Company, 2015, s.7). Året etter anskaffelsen, i 2015, forteller daværende forsvarssjef Haakon Bruun Hansen at Norges forsvar er svakere enn de var i 2014. Forsvaret klarer ikke bli sterkere samtidig som det skal løse oppgavene det har i det daglige. Dersom en krise skulle oppstå er Forsvarets utholdenhet «svak» (Bentzrød, 2016). Dette blir motstridende med formålet til McKinsey rapporten hvor konsulentene skulle hjelpe til med å endre og forbedre Forsvaret slik at de er best mulig utrustet til å bevare Norges grunnleggende verdier. Endres Forsvaret for å bevare disse verdiene, eller hadde endringen andre formål?

Denne studien vil bidra med forskning på forholdet mellom det private og offentlige, hvordan et offentlig departement bruker statlige midler på private tjenester samt evaluere tjenestene private konsulenter tilbyr et statlig departement. Videre kan studiens teoretiske rammeverk og potensielle funn benyttes i en bredere kontekst for å forstå forholdet mellom offentlige



departementer og private konsulenter. Et forhold som dessverre ikke har fått nok oppmerksomhet.

#### **1.4 Tidligere forskning på konsulentvirksomhet i offentlig sektor**

Det at offentlige sektor har hatt en økende interesse i å benytte seg av private konsulenttjenester har resultert i noen sektor-spesifikke studier. Disse studiene har eksempelvis hatt som ambisjon å belyse ulemper ved konsulenttjenester i offentlig sektor (Ylönen og Kuusela, 2019), analysere personlighetstrekk hos administrerende direktører som kan føre til økt konsulentbruk (Pemer, Börjson, Werr, 2020) og hvordan interessen for konsulenttjenester i offentlig sektor historisk startet (Saint-Martin, 1998). Fordi begrepet *konsulentvirksomhet* har en bred betydning er også forskningen på feltet stort og fragmentert. På bakgrunn av dette besluttet Armbrüster (2006) å dele den eksistenelede forskningen om konsulentvirksomhet inn i to tilnærminger; *funksjonalistisk* – og *kritisk tilnærming*. Funksjonalistisk forskning presenterer en nyttig beskrivelse av konsulentfirmaers økonomiske rolle, men mangler en analytisk forankring mens en kritisk tilnærming tar sikte på å belyse hvorvidt konsulentfirmaer utnytter «kundenes» manglende innsikt i form av kvalitetssikring (Armbrüster, 2006, s.6-7).

Studier og forskning knyttet til konsulentbruk i Norge er noe sprikende. En av Norges fremste forskere på private konsulenter og deres tilknytning til offentlig sektor er Torstein Nesheim. Hans publikasjoner, som også blir brukt i denne studien (Nesheim, Olsen og Kalleberg, 2007; Nesheim og Hunskaar, 2015) har dannet grunnlaget for en rekke masteroppgaver og forskningsartikler innenfor konsulentbruk i staten (Olsen, 2016). Disse forskningsartiklene og masteroppgavene tar i hovedsak for seg samspillet mellom ledere i offentlige virksomheter og eksterne konsulenter og konklusjonene som trekkes i artiklene og masteroppgavene er interessante. Samtidig så mangler forskningsfeltet studier som går i dybden på en beslutningsprosess som fører til konsulentbruk og hvorvidt teorien om konsekvenser ved konsulentbruk i staten samstemmer med en slik prosess. Formålet med denne studien er å berike forskningsfeltet med slik kunnskap.

Riksrevisjonen (2017) offentliggjorde i 2017 en undersøkelse av konsulentbruken i staten. Denne undersøkelsen var en mer omfattende granskning av offentlig sektors bruk av konsulentbistand, men har med sine funn dannet et godt fundament for en dybdeundersøkelse av et enkelt departement. Det første hovedfunnet som presenteres går ut på at sammenhengen

mellom staten og private konsulenttenester skylls i stor grad moderniseringen av statlig forvaltning (Riksrevisjonen, 2017, s.8). Dette samsvarer med Saint – Martin (2012) og MacDonald (2011) som er av den oppfatning av eksterne konsulenter blir benyttet når offentlige sektorer gjennomgår ulike reformer. Riksrevisjonen (2017, s.10) bemerker seg videre at statlige virksomheter bruker konsulenttenester uten at behov og formål med tenestene er tilstrekkelig klarlagt. Dette begrunnes med at det ikke legges godt nok til rette for kompetanseoverføring fordi det ikke er satt nok tid og ressurser til å overføre kompetansen som en del av konsulentoppdraget.

På bakgrunn av funnene i Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten (2017) og tidligere forskning på feltet i Norsk kontekst presiserer jeg viktigheten av min studie. Tidligere forskning er forholdsvis generell, og det eksisterer få dybdestudier av beslutningsprosesser som fører til konsulentbruk fra privat sektor. Med funnene fra riksrevisjonens rapport i bakhodet og offentlige forvaltningers forpliktelse om å forvalte statlige midler på best kostnadseffektive måte argumenterer jeg for viktigheten av min studie fordi den vil berike forskningsfeltet som omhandler forholdet mellom private konsulenter og offentlig sektor.

## **1.5 Disposisjon**

Studien er inndelt i totalt seks kapitler. Det første kapitlet er en introduksjon der problemstillingen er redegjort for, aktualisert og tidligere forskning knyttet til konsulentbruk i offentlig sektor er presentert. Det andre kapitlet vil omhandle studiens teoretiske forankring gjennom å presentere og beskrive det analytiske rammeverket samt de forklarende perspektivene som anvendes i analysen. Her vil også forklarende teori bli presentert. Det tredje kapitlet vil forklare studiens bakgrunn og kontekst der jeg videre vil gi innsikt i hovedaktørene som denne studien omfavner. Her vil hovedsakelig bakenforliggende omstillinger i Forsvarets periode etter den kalde krigen bli presentert, samt en utvidet beskrivelse på kontekstuelle forhold knyttet til konsulentbruk i offentlige virksomheter. Videre vil jeg i studiens fjerde kapittel gjøre rede for studiens metodiske grunnlag og vise til de metodologiske valgene og vurderingene som er tatt for å besvare studiens problemstilling. Kapittel fem vil presentere empiriske resultater og analysen av datamaterialet vil her gjennomgås i detalj. Avslutningsvis vil kapittel seks svare på studiens problemstilling, de fem tilhørende forskningsspørsmålene, vurdere teoretiske implikasjoner og hvordan en kan forske videre på funnene i denne studien.

## 2. Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for studiens teoretiske rammeverk. Innledningsvis vil jeg presentere de ulike avgrensningene jeg setter til sentrale begreper som benyttes i studien. Videre vil jeg presentere oppgavens overordnede analytiske rammeverk for den politiske beslutningsprosessen og dens ulike faser. Etter at dette er gjort vil jeg gjøre rede for en rekke forklarende perspektiver og teorier som vil supplere forståelsen av det analytiske rammeverket.

### 2.1 Begrepsavklaring

Slik det ble presisert i kapittel 1.3 *aktualisering* kan denne studien belyse samfunnsforhold fra enten et nyansert eller bredt perspektiv. Denne studien tar for seg relativt vide begreper så jeg vil innledningsvis i teorikapitlet komme med noen avgrensinger til begreper som benyttes flittig i denne studien. Ved å presisere hvilke oppfatninger og aspekter ved begrepene jeg benytter meg av vil leserne kunne ha samme oppfatning av begrepene som det forskeren har. Disse begrepene er *konsulenter, konsulentselskaper, offentlige anskaffelser og gevinstrealisering*.

#### 2.1.1 Konsulenter

«Konsulenter», «rådgivere», «organisasjonsutviklere», «spesialister» og «translatører» - kjært barn har mange navn. Konsulenter er tjenesteytere som innenfor en profesjonell ramme tilbyr sin ekspertise på et visst fagfelt, vanligvis i et begrenset tidsrom (Ylönen og Kuusela, 2018). Donnelly (2009) ser på konsulenter som «*knowledge workers*» som besitter ekspertkunnskap innenfor ulike fagfelt. Kunnskap har blitt en av de mest verdsette råvarene i det moderne samfunn, og deres kompetanse blir derfor stadig mer ettertraktet (Donnelly, 2009, s.329).

Gunter mfl. (2015, s.519) beskriver konsulenter som eksterne kunnskapsaktører som «handler» med kunnskap, ekspertise og erfaring. Denne kunnskapen overføres gjennom rådgivning som en rasjonell overføringsprosess og påvirker strukturer, systemer og organisasjoners mål. Saint-Martin (2012) er av den oppfatning konsulenter kan deles inn i to hovedkategorier; konsulenter som er ansatte i offentlig sektor og konsulenter som er ansatte i konsulentfirmaer eller som er selvstendig næringsdrivende som tilbyr sine tjenester til bedrifter.

Einarsen og Skogstad (2016) ser på konsulenter og konsulentselskaper som aktører som i all hovedsak inngår transaksjonelle kontrakter med sine oppdragsgivere. Konsulentselskaper formidler ofte arbeidskraft med høy utdanning innenfor spesialiserte felter som eksempelvis

ingeniører, økonomisk rådgivning og organisasjonspsykologer. Slike spesialister kan også opptre som uavhengige konsulenter, men i denne studiens kontekst ble konsulenter benyttet via konsulentselskapet McKinsey & Company.

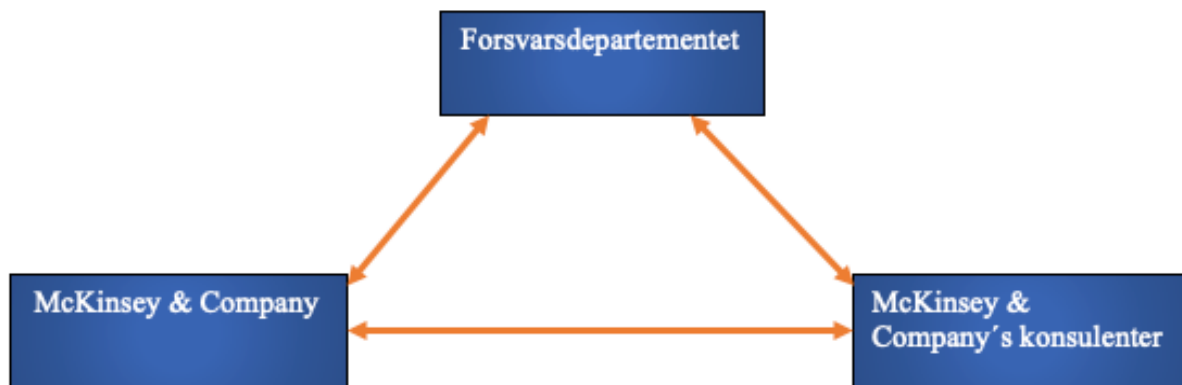
Selvstendige næringsdrivende organisasjonsutviklere eller eksterne konsulenter er to forskjellige former på et ansettelsesforhold hvor disse arbeiderne er knyttet til en gitt organisasjon uten å være fast ansatt (Nesheim og Hunskaar, 2015). Hvem som administrativt kontrollerer konsulenter differensieres ut fra kontekst og tilknytningsform (Olsen, 2016). For uavhengige entreprenører eller selvstendige næringsdrivende ligger kontrollen hos arbeidstakeren selv. I andre tilfeller, der konsulenter er utsendt fra et formidlingsorgan, vil kontrollen ligge hos arbeidsgiveren (Fincham, 1999). Et konsulentselskap vil være et eksempel på et formidlingsorgan. I denne studiens kontekst lå denne administrative kontrollen hos konsulentselskapet McKinsey & Company, på vegne av Forsvarsdepartementet.

Når det gjelder denne studiens kontekst betegnes konsulenter på bakgrunn av Saint – Martin (2012) sin forståelse av begrepet som både som interne organisasjonsutviklere som jobber i forsvarssektoren og «eksterne». De interne konsulentene/organisasjonsutviklerne innenfor forsvarssektoren vil for eksempel kunne være ansatte i FFI som har en visjon å hele tiden utvikle og effektivisere forsvarssektoren. Eksterne konsulenter, som i denne studien vil få mest oppmerksomhet, vil være de ansatte i konsulentselskapet McKinsey som utarbeidet effektiviseringsrapporten.

### **2.1.2 Konsulentselskaper**

Nesheim, Olsen og Kalleberg (2007) forstår et konsulentselskap som en arbeidsformidling som har tilsyn over sine ansatte. Dette står i motsetning til eksempelvis *bemaningsbyrå*, som tilbyr arbeidskraft som er overvåket av oppdragsgiver (Nesheim, Olsen og Kalleberg, 2007). Når konsulentselskaper benyttes av en organisasjon eller virksomhet omstilles det vanlige topartsforholdet mellom arbeidsgiver og ansatt (arbeidstaker), til et trepartsforhold. I all hovedsak inngås det en transaksjonell kontrakt mellom oppdragsgiver og konsulentselskapet som blir benyttet, men fordi konsulentselskaper har egne ansatte/konsulenter som utarbeider «varen» for oppdraget oppstår det en trepartsrelasjon (Einarsen og Skogstad, 2016, s.221). Arbeidsgiver betaler konsulentselskapet en gitt sum for oppdraget som skal utføres, og i sin tur utbetaler konsulentselskapet lønn og har arbeidsgiveransvar for sine ansatte/konsulenter. Det

må derimot presiseres at det er arbeidsplassen som setter premissene for arbeidet som konsulentene skal utføre (Olsen, 2016).



Figur 2.0: *Trepartsforholdet mellom Forsvarsdepartementet, McKinsey & Company og deres konsulenter*

I studiens tredje kapittel, kontekstkapittelet, forklares dette trepartsforholdet med at Forsvarsdepartementet inngikk en transaksjonell kontrakt med McKinsey & Company, hvor konsultentselskapet skulle levere ekspertkunnskap som vare gjennom sine konsulenter. Samtidig var det Forsvarsdepartementet som satte premissene for arbeidet som skulle utføres.

### 2.1.3 Offentlige anskaffelser

*En offentlig anskaffelse* forstås som kjøp av varer og tjenester til statsetater, kommuner og offentlige kontrollerte foretak - innenfor et satt regelverk (NOU 1997: 21). I året som oppgavens kontekst finner sted (2014) foretok offentlig sektor ett årlig innkjøp av varer og tjenester for om lag 462 milliarder kroner (Statistisk sentralbyrå, 2015) og disse innkjøpene har steget ytterligere til 520 milliarder kroner i 2020 (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020). Disse innkjøpene skal foretas i henhold til norske anskaffelsesregler, som er et prosedyreregulering for hvordan offentlige kontrakter skal inngås (Anskaffelsesforskriften, 2018). Bakgrunnen for disse forskriftene og regelverket ligger i at offentlig sektor ikke skal bli usatt for markedskreftene i like stor grad som det private aktører blir. Begrepet *anskaffelsesprosess* er et begrep som benyttes i offentlig forvaltning, men kan også forstås som en *innkjøpsprosess*, men forskjellen er at offentlig forvaltning er forpliktet til å følge prosessen, mens private bedrifter ikke har samme forpliktelse (NOU 2014: 4).

Offentlige innkjøp er finansiert gjennom statsbudsjettet. Med tanke på størrelsesorden på disse anskaffelsene er det ikke overraskende at måten pengene disponeres på har en betydningsfull

innflytelse på samfunnsøkonomien. At det er skattebetalernes penger som disponeres, tilsier at ressursbruken skal være mest mulig effektiv (NOU 1997: 21, s.22). Ifølge anskaffelsesregelverket til Forsvaret (ARF), § 34 - 1. *Anskaffelsesprosedyrer*, sier det overordnede utvelgelseskriteriet at det alltid skal velges det tilbudet som «*anses mest fordelaktig for forsvarssektoren*». I det store bildet vil riktig forvaltning av offentlige anskaffelser kunne bidra til økt innovasjon, et konkurransedyktig næringsliv, økt velferd, verdiskapning og sysselsetting. Det er disse hensynene anbudregelverket er ment å fremme (NOU 1997: 21, s.20-21).

Det finnes ulike måter å gjennomføre anbudskonkurranser på samtidig om det er fastsatt ulike regelverk knyttet til de ulike gjennomføringsformene. Fordi denne oppgaven ønsker å belyse en anbudskonkurranse knyttet til Forsvaret vil jeg ta utgangspunkt i «Anskaffelsesregelverk for Forsvaret». Jeg finner dette regelverket mest relevant for den presenterte problemstilling så studien avgrenses derfor mot andre regelverk som eksempelvis GPA-avtalen (Utenriksdepartementet, 2009).

De vanligste anskaffelsesprosedyrene som gjennomføres dersom en anskaffelse er over den nasjonale terskelverdien<sup>2</sup> er *åpen* eller *begrenset anbudskonkurranse*<sup>3</sup>. Åpen anbudskonkurranse er en ett-trinnsprosedyre som tillater alle interesserte leverandører å levere tilbud (Anskaffelsesforskriften, 2018, s.242). I denne formen for anbudskonkurranse er det ingen prekvalifisering, dvs. ingen begrensning av antall konkurrerende leverandører, men leverandørene må sende inn etterspurt dokumentasjon på at de er kvalifisert sammen med tilbudet (Anskaffelsesforskriften, 2018, s.243).

Begrenset anbudskonkurranse er en to-trinnsprosedyre hvor alle interesserte leverandører i første trinn kan levere en forespørsel om å delta i konkurransen. I en begrenset anbudskonkurranse skal oppdragsgiveren på bakgrunn av de innkomne forespørselene om å delta i konkurransen foreta en prekvalifisering av leverandørene (Anskaffelsesforskriften, 2018). Det er her forskjellen mellom de to anbudskonkurransene oppstår. Oppdragsgiveren skal gjennomgå opplysningene angitt i forespørselene og det europeiske egenerklæringsskjemaet (ESPD) (som skal være vedlagt forespørselen) og vurdere om leverandørene oppfyller

---

<sup>2</sup> Nasjonal terskelverdi ble i 2014 hevet fra 500.000 kroner til 600.000 kroner (NOU 2014: 4, s.18).

<sup>3</sup> Alternative konkurranseformer i anskaffelsesprosesser over den nasjonale terskelverdien er *konkurransepreget dialog*, *konkurranse med forhandling med og uten forutgående kunngjøring* (NOU 2014: 4, s.151-152)

kvalifikasjonskravene og at det ikke foreligger grunner for avvisning (Anskaffelsesforskriften, 2018, s.246).

#### **2.1.4 Gevinstrealisering**

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020), også kjent som DFØ, definerer gevinstrealisering som «*en prosess der man planlegger, organiserer og henter ut forventede og eventuelle ikke-forventede gevinster av et prosjekt*». Det presiseres også at det er viktig å følge opp disse gevinstene slik at de faktisk blir realisert. DFØ presiserer videre at det foreligger noen suksessfaktorer for en vellykket gevinstrealisering. Den første er at ansvaret for gevinstrealiseringen ligger hos virksomhetsledelsen og ikke hos prosjektet. En annen faktor ligger i at det er viktig å erkjenne at gevinstene ikke blir realisert av seg selv, og at det derfor må settes av nok ressurser til arbeidet med gevinstrealisering (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020).

Det å gjennomføre en god gevinstrealisering innebærer at virksomheten ofte må bruke ressurser på dette arbeidet. Bradley (2010) er av den oppfatning av en virksomhet bør sette av 4–6 prosent av et prosjekts ressurser til gevinstrealisering. Til gjengjeld kan virksomheten i mange tilfeller forvente å få gevinster tilbake som er verdt langt mer enn prosjektets kostnad. DFØ (2014, s.6) viser til at gevinster for staten kan deles inn i to hovedtyper. Den første går ut på effektiviseringsgevinster som gir besparelser på budsjettene til statlige virksomheter. Eksempler på slike gevinster er redusert bemanning og reduserte utgifter til lokaler. Disse gevinstene bør verdsettes i kroner siden de skal synes på virksomhetenes budsjetter. Den andre er kvalitetsgevinster som er gevinster som medfører økt kvalitet på ett eller flere områder. Eksempler på kvalitetsgevinster er færre situasjoner med avvik fra normal drift, raskere svar, bedre arbeidsmiljø og økt tillit til en virksomhet (Direktorat for forvaltning og økonomistyring, 2014, s.6).

## **2.2 Beskrivende teori: Den politiske prosessen for beslutningstaking**

For å undersøke beslutningsprosessen som ble gjort i Forsvarsdepartementet i forkant av anbudskonkurransen i 2014, vil jeg benytte meg av Knill og Tosun (2012) sin teori om politikkkutforming som en overordnet analyseramme for studien. Bakgrunnen for dette valget kommer av at jeg er av den oppfatning at denne teorien vil være det beste verktøyet i utformingen og kategoriseringen av det empiriske datamaterialet. Deres teori vil også suppleres

med andre sentrale teorier på forskningsfeltet om politisk beslutningstaking (Howlett, Ramesh og Perl, 2009; Loomis og Helfand, 2001; Jones og Baumgartner, 2005; Hill og Hupe, 2014).

Teorien som utgjør dette rammeverket, består av flere ulike samfunnsvitenskapelige begreper som til sammen utgjør noe jeg velger å kalle *den politiske prosessen for beslutningstaking*. Den politiske beslutningsprosessen presenteres nedenfor gjennom en egenkomponert modell. Denne modellen er utformet gjennom inspirasjon fra Knill og Tosun (2012) sin teori om fasene i en politisk beslutningsprosess. Fasene i modellen vil anvendes komplementerende for å beskrive prosessen for hvorfor Forsvarsdepartementet besluttet å utlyse en anbudskonkurranse for å videre benytte seg av McKinsey sine tjenester. Disse ulike fasene vil presenteres kronologisk og sekvensielt videre i studien. I tillegg vil modellens to siste faser belyse konsulenttjenestenes *outcome*, dvs. hva som ble det faktiske utfallet av prosessen og knytte det opp mot hva som var det ønskede utfallet (*output*). Jeg er av den oppfatning at den kommende teorien som jeg vil presentere er særdeles aktuell når det kommer til å besvare studiens problemstilling. Ved å designe en beslutningsmodell, med inspirasjon fra de sentrale teoriene på forskningsfeltet som omhandler politiske beslutningsprosesser, vil jeg kunne kategorisere og beskrive empiriske resultater på en ryddig måte.



Modell 2.1: Egenkomponert fremstilling av *den politiske prosessen for beslutningstaking*



Før jeg starter med å presentere modellens første fase vil jeg presisere at denne modellen er en kontinuerlig og vedvarende prosess som ikke nødvendigvis avsluttes ved modellens siste fase. Etter at en politisk beslutning er vurdert opp mot ulike kriterier og utfallet av denne beslutningen er kjent vil det fattes nye problemdefineringer på bakgrunn av disse utfallene. Derfor er dette en kontinuerlig prosess. Det er også viktig å påpeke at denne modellen kun er en grafisk forenkling av virkeligheten, og at det ikke nødvendigvis er et så klart skille mellom fasene i virkeligheten slik som det kommer frem i denne modellen (Knill og Tosun, 2012). Det må presiseres at en beslutningsprosess ikke alltid følger modellens faser kategorisk linjert slik pilene i modellen indikerer. I enkelte beslutningsprosesser kan problemet bli reformulert i senere faser og noen ganger kan tematikken til problemet også endres (Knill og Tosun, 2012, s.9). Det betyr at for å kunne forstå og forklare beslutningsprosessens forløp og utfall bør man legge til rette for flere mulige forklarende perspektiv som på forskjellig vis åpner for ulike koblinger mellom fasene. I hjertet av modellen står derfor boksen «*forklarende instrumentelle- og institusjonelle perspektiver*». Denne boksen representerer dermed studiens forklarende teoretiske rammeverk, og inngår ikke som en selvstendig og uavhengig fase på linje med de andre fasene i modellen. Jeg har likevel valgt å sette det inn i modellen for å synliggjøre mulige koblinger mellom det beskrivende og forklarende rammeverket. Det omtales nærmere i et eget delkapittel (2.3 *forklarende perspektiver*). Der vil det også presenteres empiriske forventinger knyttet til de respektive perspektivene som benyttes i studien.

### **2.2.1 Problemdefinering**

Modellens første fase omhandler *problemdefinering*, og det er her på mange måter den politiske beslutningsprosessen starter. Denne fasen i beslutningsprosessen tar sikte på å forklare hvilke aktører som er involvert i defineringen av politiske problemer og som kan videreføre disse samfunnsproblemene til den politiske agendaen for beslutningstakere (Knill og Tosun, 2012, s.98). Grunnleggende for disse to prosessene (problemdefinering og agendasetting) er fokus på dynamikken hvor ideer og forståelse av samfunnsproblemer dukker opp, og dermed gir vei til politisk endring (Knill og Tosun, 2012, s.99). Selv om *problemdefinisjon* og *agendasetting* i realiteten er tett sammenkoblet, vil jeg bearbeide disse to fasene hver for seg da det på et senere tidspunkt er analytisk hensiktsmessig å presentere de som to ulike faser i prosessen.

Problemdefinering kommer som en konsekvens av hvordan politikken utformes. Siden politikktutforming er en kontinuerlig prosess setter defineringen av et problem rammen for de andre komponentene i en beslutningsprosess, på samme måte som politikktutformingens siste fase (evaluering) legger føringer for problemdefineringsfasen (Howlett, Ramesh og Perl, 2009). Problemdefinering blir sett på som et kritisk aspekt i politikktutforming fordi ulike aktører kan ha ulike oppfatninger og tilnærminger av det samme empiriske fenomen (Loomis og Helfand, 2001, s.7). I lys av studiens problemstilling og det første formulerte forskningsspørsmålet blir det sentralt å finne ut hvordan de ulike aktørene i forsvarssektoren definerte Forsvarets effektiviseringsproblem. Det er også aktuelt å belyse om drivkrefter og hendelse(r) kan ha påvirket problemdefineringen og om dette la noen føringer for senere valg om å benytte ekstern bistand fra private konsulenter til å løse deres effektiviseringsproblemer.

### **2.2.2 Agendasetting**

Modellens andre fase går ut på *agendasetting*. Det at et samfunnsfenomen blir oppfattet og definert som et problem er bare en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for politisk handling (Knill og Tosun, 2012, s.106). Cobb og Elder (1972, s.12) hevder at beslutningsprosessens forrige fase (problemdefinering) spiller ofte den mest kritiske rollen ved å avgjøre hvilke problemer som skal kreve politisk handling fra beslutningstakere og legger føringer for hvilke avgjørelser som skal bli tatt senere i beslutningsprosessen. Når et problem blir definert kan det nå agendaen til beslutningstakere gjennom interne krefter som ønsker at problemet skal løses, eller at eksterne hendelser utenfor en institusjon eller virksomhet fører til at problemet krever politisk handling fra beslutningstakere (Howlett, Ramesh og Perl, 2009, s.96-97). Politiske aktører kan også belyse et samfunnsproblem av selvcentrerte årsaker for å få gjennomslag for deres egen agenda slik at problemet når agendasettingsfasen (Jones og Baumgartner, 2005), men kan også skyldes naturkatastrofer eller naturlige årsaker som ligger utenfor aktørenes kontroll (Knill og Tosun, 2012).

I dette punktet av prosessen vil jeg som forsker forsøke å belyse hvordan ulike aktører framet og operasjonaliserte problemet i modellens forrige fase slik at den nådde agendaen til beslutningstakerne. Ble det gjort forhandlinger mellom aktører og det beste rasjonelle argumentet førte til at det formulerte problemet til forsvarssektoren ble plassert på agendaen til beslutningstakerne? Var det interne eller eksterne hendelser knyttet til forsvarssektoren som gjorde at problemet krevde politisk handling fra beslutningsaktører? Denne fasen i prosessen har som ambisjon å besvare det andre forskningsspørsmålet som ble formulert innledningsvis.

### 2.2.3 Beslutningstaking: Presentere alternative løsninger til problemet og ta et valg

Den neste fasen i prosessen omhandler *beslutningstaking*, som tar for seg det å presentere og velge den beste løsningen på problemet. Denne fasen av beslutningsprosessen oppstår når et spesifikt problem når den politiske agendaen og er klar for overveielse. Fra dette punktet vil de aktuelle beslutningsaktørene adressere problemet ved å presentere og overveie alternative løsninger, og ta et konkret valg gjennom beslutningstaking (Howlett, Ramesh og Perl, 2009, s.110). Dette punktet i beslutningsprosessen er intuitivt, samtidig som det er en komplisert del av beslutningsprosessen da de politiske aktørenes personlige agenda også kan spille inn. Politiske aktører styres av individuelle og partipolitiske ideologier som kommer til syne i denne delen av beslutningsprosessen. Det er ikke nødvendigvis de beste teknologiske og finansielle forslagene som går gjennom da det er mange aktører med egen personlig agenda som skal være med i beslutningstakingen (Knill og Tosun, 2012, s.122). Her vil maktfordelingen i virksomheten kunne bli gjeldende ved at det er den øverste beslutningsmyndigheten som får gjennomslag i denne fasen av beslutningsprosessen, selv om beslutninger gjennom forhandling tilsynelatende teoretisk skal være gjeldende.

Da jeg som forsker vil innhente datamateriale knyttet til i denne fasen i prosessen vil ikke bare løsninger på problemet være aktuelt å belyse, men også hvorfor valget falt på akkurat McKinsey som leverandør, og hvilke aktørers løsning og valg som vant frem. Her blir studiens tredje forskningsspørsmål gjeldende ved at i denne fasen forsøker å besvare beslutningsgrunlaget og redegjørelsen til Forsvarsdepartementet for hvorfor McKinsey ble valgt over andre potensielle leverandører til det tildelte oppdraget. I empirisk forstand utarbeides denne fasen i beslutningsprosessen i samspill med modellens neste fase «*implementeringsstrategi*», men av hensiktsmessige årsaker knyttet til presentasjon av det empiriske datamaterialet og analyse presenteres disse fasene separat.

### 2.2.4 Implementeringsstrategi

Til nå har den politiske beslutningsprosessen omhandlet det som kalles *policy – input*, dvs. hva som ligger til grunn i en beslutningsprosess for et gitt utfall. De to neste fasene i prosessen går ut på å belyse *policy – output* og *policy outcome*, dvs. hva som er de tiltenkte resultatene av en beslutning og det faktiske utfallet av en beslutning (Knill og Tosun, 2012). I valg av implementeringsstrategi stiller beslutningstakerne spørsmålet om *hvordan* de skal iverksette løsningen på problemet (Hill og Hupe, 2014). Da Forsvarsdepartementet valgte å benytte seg

av private konsulenttenester (beslutningen) hadde de et sett med ulike alternativer til *hvordan* de kunne benytte seg av McKinsey sine tenester (implementeringen): holde konsulentene på avstand for å få et «utenfra» perspektiv av problemet, invitere konsulentene aktivt inn i sektoren for så å jobbe systematisk med dem for å gjennomføre alternative løsninger på problemet, eller en mellomting av disse to? Valget for *hvordan* Forsvarsdepartementet vil iverksette denne implementeringen legger føring for en av to mulige implementeringsstrategier: *top-down-* eller *bottom-up modellen* (Howlett, Ramesh og Perl, 2009, s.163).

### Top-down modellen

Innenfor implementeringsteoriens historie blir Pressman og Wildavsky (1973) sett på som pionerer, og var i aller høyeste grad de som først beskrev teorien om *top-down implementering*. I all hovedsak omhandler denne teorien økonomiske hensyn og forholder seg til at en policy er skapt ut ifra offentlige planer/dokumenter og blir iverksatt ovenfra og ned gjennom et hierarkisk system (Hill og Hupe, 2014). Pressman og Wildavsky (1973) hadde som utgangspunkt at denne teorien skulle være induktivt utforskende og rettet mot teorigenerering. Tanken er at ét styringsorgan skal legge grunnlaget for at hele policyprosessen går som planlagt noe som fører til et økt kontrollbehov der man ville redusere mulighetene for at beslutninger skulle tas på senere nivåer i prosessen (Pressman og Wildavsky, 1973: Knill og Tosun, 2012). Top-down modellen er tett knyttet til offentlige institusjoner, og oftest i sammenheng med innføring av nye lover og regler (Matland, 1995, s.146).

Formålet med denne formen for implementeringsstrategi vil være at beslutningsprosessen i forsvarssektoren vil være instrumentelt hierarkisk styrt fra sektoren øverste beslutningsmyndighet hvor konsulentene ikke blir invitert inn i sektoren i så stor grad i at de ikke kan implementere effektiviseringsforslagene, men bare overlevere forslag til tiltak og implementering til ledelsen (Forsvarsdepartementet).

### Bottom-up modellen

*Bottom-up modellen* baserer seg hovedsakelig på kritikken som top-down modellen har mottatt, og er utviklet deretter (Hill og Hupe, 2014; Micheal Lipsky, 1980). Denne modellen ser på effektiv implementering på en prosessorientert måte som forlater skillet mellom politikkkutforming og implementering. Politiske mål og virkemidler er ikke lenger definert som referanser som skal nås, men i stedet forventes det at policyen som implementeres kan gjennomgå modifikasjoner under implementeringsprosessen. En policy blir her implementert

gjennom aktører på lavere nivå i det byråkratiske hierarkiet, på et nivå som Micheal Lipsky (1980) kalte *bakkebyråkrater*. Lipsky var av den oppfatning at denne tilnærmingen er fordelaktig å benytte seg av da en får kartlagt i bedre grad hvilke formelle og uformelle forhold som bør tas i betraktning for hvordan en policy skal utformes og settes i kraft. Da implementeringen starter «nederst» i virksomheten vil den da gå gjennom mange aktører med ulike oppfatninger av den policyen som skal forsøkes å implementeres (Hill og Hupe, 2014, s.53-54). Dersom Forsvarsdepartementet velger å invitere McKinsey tettere inn på sektoren slik at konsulentene kan forstå dynamikken og hvordan enhetene i sektoren fungerer «bedre» enn fra et utenfra-perspektiv, vil de kunne implementere løsningsforslagene til problemet nedenfra og oppover i det hierarkiske systemet i sektoren.

### **2.2.5 Evaluering av prosessen**

Evaluering av politikkkutforming handler om å sammenligne de tiltenkte og faktiske effektene av en gitt policy. En type politikkevaluering kalles *summativ evaluering*, og finner sted på slutten av implementeringen av en policy (Knill og Tosun, 2012, s.175). Evaluering av den politiske prosessen for beslutningstaking refererer til stadiet i prosessen der man kan evaluere effekten av en implementert policy i form av intensjoner opp mot faktisk resultat (Howlett, Ramesh og Perl, 2009, s.178; Gerston, 2015). I likhet med mangfoldet aktører som kan evaluere politikkkutforming, finnes det også ulike måter å evaluere det (Knill og Tosun, 2012, s.176). Grunnet denne studiens omfang og datamateriale vil jeg kun benytte meg av to former for evaluering: *vitenskapelig*- og *økonomisk evaluering*.

Denne fasen beveger seg litt bortenfor den faktiske beslutningsprosessen som fant sted i Forsvarsdepartementet, og er mer en vurdering av den helhetlige prosessen og dens utfall. Jeg begrunner viktigheten av å redegjøre for denne fasen med at en politisk beslutningsprosess er sirkulær. Slik det fremkommer i modellen er det en pil mellom *evalueringsfasen* og *problemdefineringsfasen* – dette forteller oss at modellen er dynamisk i den forstand at den «slutter aldri», men at ved å evaluere en slik prosess og dens utfall vil man kunne kartlegge og definere nye problemer som et resultat av denne fasen. På bakgrunn av denne redegjørelsen vil jeg i denne fasen evaluere beslutningsprosessen.

#### Vitenskapelig evaluering

Politikkevaluering kan utgjøre en samfunnsvitenskapelig evaluering som tar sikte på å gi nøytrale svar på spørsmålet om en politikkkutforming er effektiv eller ikke (Knill og Tosun,

2012, s.178). Dette innebærer at vitenskapelig vurdering som blir utført av samfunnsvitere i samsvar med visse minimums forskningsstandarder (King, Keohane og Verba, 1994). Som en konsekvens kan det bare utføres av eksperter som er opplært på en bestemt måte eller er kjent med de nødvendige forskningsteknikkene. Selv om det i utgangspunktet er mulig å basere politiske beslutninger på vitenskapelig evaluering, hemmes det ofte av praktiske hensyn som forskerens subjektive syn (Rossi, Lipsey og Henry, 2019). I et samfunnsvitenskapelig perspektiv er hver evalueringssituasjon unik i form av karakteristikk, kontekst, tilnærming, teknikk og politikktutforming som skal evalueres (Rossi, Lipsey og Henry, 2019, s.10-11).

I denne studiens kontekst vil jeg vitenskapelig evaluere beslutningsprosessen som fant sted i Forsvarsdepartementet ved hjelp av en rekke forhold. For det første vil jeg benytte meg av kvalitative intervju for å kunne stille eksperter spørsmål om deres syn på prosessen. Her er det viktig at ekspertene har et nøytralt standpunkt. I tillegg vil jeg benytte meg av vitenskapelige vurdering gjort av Norges Offisersforbund og Norsk Tjenestemannslag Forsvaret.

### Økonomisk evaluering

Den andre formen evaluering jeg vil benytte meg av omhandler *økonomisk evaluering*. Økonomiske evalueringer innebærer identifikasjon, måling, vurdering og deretter sammenligning av kostnadene (input) og fordeler (utfall / virkninger) ved en policy (Knill og Tosun, 2012, s.183). Hva er de tiltenkte kostnadene vs. de forventede besparingene av en gitt beslutning?

Denne formen for økonomisk evaluering vil skje blant aktørene i en beslutningsprosess for å prøve å predikere et gitt utfall av en slik prosess, noe som ikke er gjeldende i min studie. I forhold til denne studiens kontekst vil jeg benytte meg av økonomisk evaluering i form av at jeg setter kostnadene som Forsvarsdepartementet brukte på McKinsey & Company sine tjenester opp mot gevinstrealiseringen av de foreslåtte tiltakene som ble presentert.

## **2.3. Forklarende perspektiver**

Organisasjonsteoretiske perspektiver gir fortolkninger av virkeligheten (Christensen mfl., 2015). Disse perspektivene brukes som verktøy for å beskrive ulike aspekter ved en organisasjon, hvordan den er sammensatt og hvordan den fungerer. Perspektivene benyttes til å gi forklaringer for hvordan samspillet mellom ulike aktører var i de forskjellige fasene av

beslutningsprosessen som fant sted i Forsvarsdepartementet. Ulike perspektiver belyser ulike aspekter ved organisasjoner og prosesser (Rones, 1997), og jeg vil derfor anvende perspektivene på en komplementerende måte slik at viktige dimensjoner ved beslutningsprosessen ulike faser blir gjort rede for. Dette delkapittelet vil gi en beskrivelse av de organisatoriske perspektivene jeg benytter meg av i denne studien og representerer «boksen» som står i hjerte av modellen fra delkapittel 2.2, som er det studiens analytiske rammeverk.

Christensen mfl. (2015) skiller mellom to ulike hovedtilnærminger å forstå hvordan organisasjoner i offentlig sektor fungerer: *instrumentell-* og *institusjonell tilnærming*. Det instrumentelle perspektivet ser organisasjonen som er redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne (Christensen mfl., 2015, s.13-14). Rasjonaliteten er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen. Institusjonelle perspektiver åpner for at organisasjonene i tillegg har egne institusjonelle regler, verdier og normer som gir en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden, og som ikke på en enkel måte kan endres av ledere Christensen mfl., 2015, s.14).

Da denne studien har sine begrensninger i datagrunnlag, men også omfang, har jeg valgt å forholde meg til to varianter av det instrumentelle perspektivet: *hierarkisk-* og *forhandlingsvarianten*, og *et bredt institusjonelt perspektiv*. Jeg redegjør for begrunnelsen av de utvalgte perspektivene dithen at jeg oppfatter dem som komplementerende og best egnet til å forklare fasene i det analytiske rammeverket i forhold til alternative perspektiver<sup>4</sup>. Denne begrunnelsen ligger også forankret i det at jeg tror problemstillingen blir belyst på en god måte i forhold ved å benytte seg av akkurat disse perspektivene.

### **2.3.1. Instrumentelt perspektiv**

I et instrumentelt perspektiv blir offentlige organisasjoner sett på som verktøy for å iverksette politiske beslutninger hvor funksjoner, konkrete mål og regler står sentralt (March, 1991). Handlingslogikken i det instrumentelle perspektivet bærer preg av *konsekvenslogikk*, og er basert på *mål-middel-rasjonalitet* (Christensen mfl., 2015, s.35). Det vil si at man prøver å forutse framtidige konsekvenser av ulike handlingsalternativ, og velger det alternativet som i best mulig grad innfrir de satte målene. Målene er som oftest formulert og satt av ledelsen og

---

<sup>4</sup> Christensen mfl. (2015) deler de organisatoriske perspektivene inn i *instrumentelle-* (Hierarkiske og forhandlingsvarianten) og institusjonelle perspektivet (*kultur-* og *myteperspektivet*). Myteperspektivet vil være det alternative perspektivet som ikke benyttes i denne studien.

det er samtidig en samling preget av sterk formalisering, hvor struktur er styrende for aktørers atferd (Scott og Davis, 2007, s.50-51).

Helt sentralt i det instrumentelle perspektivet står den formelle *organisasjonsstrukturen* og tanken her er at strukturen er helt avgjørende for hvilke rammer som settes i forhold til handling og handlingskapasitet i organisasjonen. Organisasjonsstrukturen forteller oss noe om graden av spesialisering, samordning og arbeidsinndelingen. Det er gjennom struktur, arbeidsoppgaver fordeles og resultater oppnås og styring skjer (Christensen mfl., 2015). Ledere kan rasjonelt forme den formelle strukturen, organisasjonskulturen, personalpolitikken, prosedyrer, prosesser etc., og har således et vidt spekter av verktøy eller instrumenter for å få organisasjonen til å handle som de ønsker (Røvik, 1998). Hvordan organisasjonsstrukturen er strukturert i forsvarssektoren vil jeg belyse i studiens kontekstkapittel. Instrumentaliteten i perspektivet handler både om utforming av organisasjonsstruktur, men også hvordan strukturen anvendes – dette åpner både for muligheter, men skaper også begrensninger (Røvik, 1998, s.32).

En annen sentral antakelse i perspektivet er at aktører handler etter en *formålsrasjonell handlingslogikk*. Simon (1979) hevder at aktører søker etter det beste alternativet og tar et valg basert på antakelsen om at det valget vil føre til best mulig resultater i samsvar med det som er målet. Aktører i organisasjoner opererer imidlertid ikke med full, men «*begrenset rasjonalitet*» (Simon, 1957; March og Simon, 1993). Begrepet tar Scott (2003) videre og forklarer det som at menneskelige beslutningstakere har sterke begrensninger og individer som fatter beslutninger på vegne av en organisasjon opererer med ufullstendig informasjon om alternativer og konsekvenser. De (aktørene eller virksomheten som helhet) kjenner bare til et begrenset sett av alternativer, for en har kapasitetsbegrensninger og må velge ut informasjon og beslutningspremisser (Christensen mfl., 2015, 37). Finlay mfl. (1995) trekker frem begrepet «*satisfisering*» som et tegn på menneskelige begrensninger i beslutningsprosesser, ved at mennesker heller søker det mest tilfredsstillende alternativet i en kontekst da det mest optimaliserte alternativet er ukjent. Christensen mfl. (2015) hevder at de fleste organisasjoner vil ha en beslutningsregel som er bygget på satisfisering i stedet for maksimering, hvor tilfredsstillende, men ikke nødvendigvis optimale, løsninger velges.

Det instrumentelle perspektivet skiller seg utover dette inn i to varianter: en *hierarkisk variant*, hvor ledelsens kontroll og rasjonelle kalkulasjon blir vektlagt, og en *forhandlingsvariant* som gir rom for kompromiss og variasjon i beslutningsprosesser for å nå virksomhetens overordnede



mål (Christensen mfl., 2015, 35). Jeg vil derfor i det videre presentere dem sekvensielt, samt presentere empiriske forventninger knyttet til de ulike variantene. Disse forventningene vil tas opp igjen avslutningsvis i avhandlingen for å vurdere det empiriske datamaterialet i analysen.

### **2.3.1.1. Hierarkisk variant av et instrumentelt perspektiv**

I den hierarkiske varianten vektlegges ledelsens evne til å styre organisasjonen ved at makt og autoritet er gitt ut ifra hierarkiets øverste posisjon (March og Olsen, 1983). Dette bygger Christensen mfl. (2015, s.34) videre på med at denne varianten av det instrumentelle perspektivet tar utgangspunkt i at ledelsen ser på organisasjonen som et redskap; rasjonaliteten er implisitt i formelle organisasjonsstrukturer, fremtvinger begrensninger på beslutningstaking og fører til at en realiserer bestemte mål og verdier. Den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet antar at en organisasjon er homogen og i den forstand at ledelsen har makt nok til å få organisasjonen til å handle og nå sine mål (Christensen mfl., 2015, s.35). Disse aktørene vil inneha virksomhetens øverste beslutningsmyndighet og derfor ha makt til å fatte beslutninger til å oppnå sine mål gjennom formålsrasjonalitet.

March (1994) mener at handlingslogikken i det hierarkiske perspektivet bygger på *konsekvenslogikk (logic of consequences)*. Konsekvenslogikken kan ses i sammenheng med det Knill og Tosun (2012) ser på som *fullstendig rasjonalitet* ved at organisasjonen har klare og konsistente mål, har full oversikt over alle alternativer, og full innsikt i hvilke konsekvenser disse alternativene vil gi i henhold til målene en ønsker å oppnå. Dette begrepet ble utfordret av Finlay mfl. (1995) slik det ble kjent i forrige delkapittel (2.3.1) med begrepet *satisfisering*.

#### Empiriske forventninger i lys av den hierarkiske varianten til det instrumentelle perspektivet

I lys av den hierarkiske varianten kan vi forvente at beslutningsprosessen i forsvarssektoren ble hierarkisk koordinert. Forsvarsdepartementet er ventet å gjøre vurderinger som følger av å kalkulere fordelene og ulempene til de ulike alternativene som kan løse sektorens definerte problem. Ut fra handlingslogikken til perspektivet, der en søker etter å ta beslutninger i lys av en konsekvenslogikk, vil Forsvarsdepartementets begrensede rasjonalitet prege hvilke beslutninger som tas gjennom prosessen. Det forventes at den øverste beslutningsmyndigheten og ledelsen i sektoren, Forsvarsdepartementet, er ansvarlig for å initiere beslutningen som fattes i modellens tredje fase. I lys av perspektivet vil det være naturlig å forvente at det ikke finnes interne konflikter og interessenmotsetninger ettersom perspektivet antar at ledelsen vil ha makt og evne til å styre beslutningsprosessen i retningen av virksomhetens strategiske mål. Fra det

hierarkiske perspektivet er det også forventet at Forsvarsdepartementet handler etter mål-og middelvurderinger der det blir gjort kost/nytte-vurdering av de alternative løsningene.

Perspektiv	Forventninger
<i>Instrumentell hierarkisk</i>	Beslutningsprosessen er hierarkisk koordinert
	Utfallet av beslutningsprosessen bestemmes fra en ledelse med sentralisert makt og autoritet
	Problemet defineres og løses ved at en ledelse bruker satisfiering på grunn av begrenset rasjonalitet
	Ledelsen benytter seg av en ledelsesstyrt implementeringsstrategi (top-down implementering) for å nå virksomhetens mål.

Tabell 2.2: *Empiriske forventninger i lys av et hierarkisk instrumentelt perspektiv*

### 2.3.1.2. Forhandlingsvarianten av et instrumentelt perspektiv

Et forhandlingsperspektiv bygger på instrumentalitet, der varianten har som ambisjon å forklare hvordan et stort antall aktører i en offentlig organisasjon handler fra ulike egne interesser, der utfallet avhenger av hvilke ressurser aktørene besitter (Roness, 2010). Ressurser kan forstås som materielle- og kunnskapsbaserte ressurser men også hierarkiske ressurser som eksempelvis maktposisjon og beslutningsmyndighet. Denne varianten av det instrumentelle perspektivet vektlegger beslutninger som bærer preg av interessehevding og koalisjoner mellom aktører som har ulike mål og interesser (Christensen mfl., 2015, s.45). Det må presiseres at selvom beslutningsprosesser bærer preg av forhandling og koalisjoner mellom aktører ligger det et premiss i bunn om at alle aktører som deltar handler formålsrasjonelt ut fra sine respektive interesser (Christensen mfl., 2015, s.45).

I forhandlingsvarianten legges det til rette for intern variasjon og kompromiss i en organisasjon. Gjennom spesialisering og inndeling i mindre enheter gis det rom for strukturerte grupperinger, ofte etter sektor og nivå. Makt og autoritet er ikke sentralisert, men vil ifølge perspektivet befinne seg hos den sterkeste gruppen innad i virksomheten som gjennom forhandling med andre aktører klarer å få gjennom sin agenda (Christensen mfl., 2015, s.45). Å se organisasjonen gjennom en forhandlingsvariant av et instrumentelt perspektiv legger til grunn for en hierarkisk form for koordinering (Lægreid og Rykkja, 2015). Desto flere grupperinger det er i en virksomhet som forhandler seg frem til beslutninger, desto mer krevende er koordineringen innad. Sentralt i perspektivet står ledelsens evne til å styre når beslutninger skal fattes gjennom forhandling mellom ulike aktører (Christensen mfl., 2015, s.46-47). Koordinering gjennom hierarkiske mekanismer kan dermed være preget av interessemotsetninger.

### Empiriske forventninger i lys av forhandlingsvarianten til det instrumentelle perspektivet

Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet vil åpne opp for å forklare, forstå og analysere hvordan de ulike aktørene som var en del av beslutningsprosessen i forsvarssektoren forsøkte å få gjennom sin agenda gjennom forhandling. Forsvarssektoren, med sin enorme størrelse som vil bli kjent i studiens kontekstkapittel, innehar veldig mange aktører og enheter som har ulike oppgaver for sektoren - enten det er den militære og operative delen av sektoren eller den administrative delen med Forsvarsdepartementet. Hadde de ulike aktørene forskjellige syn på problemet som oppstår i prosessens innledende faser? Har de forskjellige forståelser av hvordan problemet kan løses? Dette perspektivet åpner opp for å belyse hvordan de ulike aktørene handlet med hverandre gjennom forhandling for å få gjennom sin agenda.

Ut ifra et forhandlingsperspektiv, kan vi forvente at koordineringen mellom enhetene og aktørene i forsvarssektoren vil være hierarkisk. Disse forhandlingene vil bære preg av interne splittelser og motstridende interesser hos de relevante aktørene gjennom maktkamp. Det åpner opp for å vurdere hvem som vant forhandlingene og hvilke ressurser de ulike grupperingene hadde til rådighet. Gjennom de teoretiske antakelsene til perspektivet forventes det at beslutningsprosessen og beslutningen som førte til McKinsey var preget av kompromiss og forhandling mellom sentrale grupperinger i forsvarssektoren. Aktørene som det forventes at skal være en del av forhandlingene er Forsvarsdepartementet spesielt, men også ulike operative militære instanser som forsvarssjefen og Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI). En nærmere presentasjon av aktører og enheter som er fordelt i organisasjonsstrukturen til Forsvaret blir redegjort i delkapittel 3.1 *forsvarssektorens organisasjonsstruktur*.

Perspektiv	Forventninger
<i>Instrumentell forhandling</i>	Beslutningsprosessen er hierarkisk koordinert
	Det forventes at relevante aktører går i forhandlingsprosesser for å komme til enighet om problemer og hvordan de skal løses.
	Utfallet av beslutningsprosessen bestemmes gjennom forhandling mellom ulike aktører som ønsker å få gjennom sin agenda for hvordan problemet kan løses og hvor det blir inngått kompromiss.
	Beslutningsprosessen vil bære preg av splittelser som følge av aktører med ulike interesser, mål og midler.

Tabell 2.3: *Empiriske forventninger i lys av forhandlingsvarianten til det instrumentelle perspektivet*

### 2.3.2. Institusjonelt perspektiv

Det tredje perspektivet jeg vil benytte meg av er et *bredt institusjonelt perspektiv*. Organisasjoner kan til dels forstås som et instrumentelt mekanisk verktøy med formelle normer (Selznick 1957). I tillegg til formelle normer kan organisasjoner tenkes å ta til seg uformelle normer og verdier gradvis over tid – såkalte institusjonelle faktorer – og på denne måten bli *institusjonalisert* (Selznick 1957, s.19). Christensen mfl. (2015, s. 75) viser til at organisasjoner befinner seg i institusjonaliserte omgivelser, hvor en konfronteres med sosiale skapte normer om hvordan organisasjonen bør være utformet. I institusjonelle tilnærminger er normer, identitet og *logikken om passende atferd (logic of appropriateness)* viktigere enn interessehevding og konsekvenslogikk (Lægreid, Roness og Rubecksen, 2006; March og Olsen, 1989).

Logikken om passende atferd forstås i dette perspektivet ved at aktører baserer sine beslutninger og handlinger på hva som er ansett som passende atferd i gitte situasjoner (March og Olsen, 1989). Dersom man vurderer tankemetodikken til dette perspektivet opp mot det instrumentelle perspektivet argumenteres det for at kulturelle- og institusjonelle kontekster er viktig, og at beslutninger, prosesser og valg ikke alltid er resultat av rasjonelle mål-middel vurderinger. Aktørers atferd både påvirkes og begrenses av kulturelle og sosiale normer (Krasner, 1988), ved at organisasjoner med etablerte mål ikke alltid er førende for atferd, eller kan forutse handlinger (Scott og Davis, 2007).

Utgangspunktet for styring i organisasjoner, i lys av dette perspektivet, er at dette er noe som har utviklet seg over tid (Lægreid, Roness og Rubecksen, 2007, s.396). Når det kommer til utviklingen av organisasjoner, er denne utviklingen sterkt preget av *stivhengighet* (path dependence). Stivhengighet omhandler valg og beslutninger som er gjort ved tidligere anledninger og som danner et beslutningsgrunnlag for veivalg organisasjonen tar på et senere tidspunkt (Pierson, 2000). Krasner (1988, s.67) deler denne oppfatning og ser på institusjonelle endringer hovedsakelig som inkrementelle. Grunnen til at institusjoner i lys av endringsprosesser kan virke å ha en «innebygd treghet» er fordi normer, verdier og kulturelle kontekster lar seg ikke lett endre hurtig. Kritikken mot institusjoner vil deretter være at de ikke vektlegger dynamikkene og endringer som er naturlig skjer i samfunnet. Samfunnet er i stadig endring og utvikling, og hvis ikke institusjonene holder følge med denne utviklingen vil det kunne oppstå *critical junctures*, eller «kritiske øyeblikk» som fører til at utviklingen av institusjonene stopper opp (Zürn, 2018; Thelen og Steinmo, 1992).

Dette bygger på Krasner (1988) sin forståelse av «*punctuated equilibrium*» eller «punktvis likevekt» (egen oversettelse). Denne begrepsbruken beskriver at endringer knyttet til institusjoner er inkrementelt, og er nærmest statiske, til det oppstår et kritisk øyeblikk som punkterer balansen, eller likevekten, i institusjonen slik at utviklingen stopper opp. Når dette skjer vil samfunnet begynne å betvile på institusjonenes autoritet og legitimitet, noe som legger til rette for forandringer. Når slike kritiske hendelser oppstår åpner det seg et rom for strategiske- og rasjonelle aktører som vi ble kjent med i det instrumentelle perspektivet. Ved å bruke perspektivene som komplementerende verktøy vil man kunne analysere aktørenes strategiske atferd i etterkant av slike kritiske hendelser som Thelen og Steinmo (1992) og Krasner (1988) belyser. Oppstod det en kritisk ekstern hendelse i forsvarssektorens omgivelser som åpnet opp et vindu for at politiske aktører til å strategisk få gjennom sin agenda?

#### Empiriske forventninger i lys av det instrumentelle perspektivet

Forventninger til empiriske funn i lys av et instrumentelt perspektiv kan tenkes å være todelt. Det første bygger på at tidligere beslutninger og hendelser som er gjort i lignende prosesser i forsvarssektoren vil legge føringer for beslutningene som fattes i prosessen som studien analyserer. Samtidig vil også stivhengighet åpne opp for å vurdere ulike historiske begivenheter som har ledet til at et problem oppstod for sektoren og krevde politisk oppmerksomhet.

Den andre forventningen bygger på at forsvarssektoren og beslutningsaktørene føler på et press fra omgivelsene til å handle etter logikken om det passende for å opptre legitimt. En kan tenke seg at når en ekstern impuls, enten fra institusjonelle omgivelser eller andre politiske aktører, legger trykk på en allerede betent sak, kan det medføre endringer. Når en ekstern begivenhet oppstår kan man se fra et institusjonelt perspektiv at organisasjonen vil tilpasse seg omgivelsene for å etterkomme forventet legitimitet.

<b>Perspektiv</b>	<b>Forventninger</b>
<i>Bredt instrumentelt perspektiv</i>	Aktører i beslutningsprosessen handler etter logikken om det passende
	Grunnlaget for de politiske beslutningene fattes for å opptre legitimt for omgivelsene
	Endringer i de institusjonelle omgivelsene vil prege beslutningsprosessen
	Tidligere historiske hendelser legger føringer for nye beslutninger som fattes i forsvarssektoren

Tabell 2.4: *Empiriske forventninger i lys av et bredt instrumentelt perspektiv*

## 2.4 Forklarende teori

Til nå har jeg presentert studiens teoretiske rammeverk som er *den politiske prosessen for beslutningstaking* med tre tilhørende perspektiver som vil benyttes som verktøy til å forstå det politiske samspillet mellom aktører i forsvarssektoren og eksterne faktorer utenfor sektoren. Fordi beslutningsprosessen i forsvarssektoren førte til anskaffelse av private konsulenter ser jeg på det som hensiktsmessig å belyse forklarende teori knyttet til det arbeidet private konsulenter utfører for offentlig sektor. Her vil jeg benytte meg av Røvik (2016) sin forståelse av translatorer<sup>5</sup> som bærere og oversettere av organisasjonsidéer.

### 2.4.1 Translatører

Røvik har følgende formulering for translatorkompetanse: «... kompetanse til å oversette organisasjonspraksiser og ideer» (Røvik 2016, 325). Det gjennomføres enormt mange forsøk når det kommer til overføring av kunnskap og ideer mellom organisasjoner med varierende suksess. Røvik (2016, s.320) er av den oppfatning at distribusjonen av translatorkompetanse, dvs. evnen til å lage gode oversettelser av praksiser og ideer, er en kritisk faktor som kan bidra til å forklare hvorfor noen oppnår suksess og andre mislykkes.

Mye tyder på at organisasjoners kapasitet og kompetanse til å oversette ideer blir en stadig viktigere strategisk ressurs for å lykkes med kunnskapsoverføring (Røvik, 2016). Gjennom de siste årene har det kommet fram mange flere organisasjonsidéer, samtidig med at hastigheten på spredningsprosessene har økt betydelig. Grunnen til at translasjonskompetanse stadig blir viktigere er fordi disse organisasjonsoppskriftene er så abstrakte og generelle fordi de skal gjelde for alle. Det betyr at disse «oppskriftene» i større grad må oversettes og konkretiseres til hver enkelt organisasjon (Røvik 2016, 324-325). Dette går ut at oversettere/konsulenter uthenter ekspertkunnskap fra virksomheter og gjør dette om til en *mønsterpraksis*<sup>6</sup> som de implementerer i andre virksomheter. Dette omtales som *dekontekstualisering* og *kontekstualisering*.

#### 2.4.1.1 Dekontekstualisering – Når kunnskap skal hentes ut

Røvik definerer begrepet dekontekstualisering som «en fellesbetegnelse på tilfeller der en praksis og/eller en allerede språksatt idé identifiseres i bestemte organisasjoner og/eller i felt,

---

<sup>5</sup> Translatører er et synonym til *konsulenter* som Røvik (2016) bruker. Det er derfor viktig å presisere at når jeg gjenforteller Røvik sine teorier knyttet til translatorer så snakkes det om konsulenter.

<sup>6</sup> Kan også forstås som «best-praksis» eller «benchmarking»

og forsøkes tatt ut av denne sammenhengen og omformet, ofte med det formål å bli overført til andre organisasjoner» (Røvik, 2016, s.260). Denne definisjonen omfatter en god del, men i all sin enkelhet kan dekontekstualisering forstås som å oversette suksessfulle praksiser om til en ide, eller *best praksis* (benchmarking).

Benchmarking, eller best praksis, er et begrep som blir flittig brukt når man snakker om konsulenter og oversettere. Definisjonen som denne avhandlingen ønsker å benytte seg av er Larsen (2000) sin definisjon av begrepet «*Best praksis er en praksis eller en metode som beviselig fører til overlegne resultater*» (Larsen, 2000, s.19).

Slike praksiser fra overføres til ideer på to ulike måter. Den første måten omfatter noe som kalles *uthenting*, og oppstår i tilfeller der aktører som skal oversette og overføre en praksis, befinner seg utenfor den organisasjonen der praksisen er lokalisert. Det er denne formen for dekontekstualisering som i de siste tiårene har blitt «big business» der store konsultentselskaper observerer ulike bedrifter i ulike kontekster for å hente ut suksessoppskrifter for så å selge disse ideene til organisasjoner som søker denne kompetansen (Røvik, 2016, s. 266-267). Dette omtales som *dekontekstualiseringsindustrien*. Dersom et selskap eller organisasjon gjør det signifikant bedre enn sine konkurrenter på et marked er det vanlig å skulle kopiere deres organisasjonsoppskrift. Dette samsvarer i høyeste grad med *mimetisk isomorfisme*, hvor man organisasjoner og bedrifter ønsker å etterligne andre suksessfulle organisasjoner og deres oppgaver (DiMaggio og Powell, 1983, s.150). En annen måte å omforme suksessfulle praksiser om til ideer er gjennom *utbringning*. Med utbringning så gjennomfører aktører med erfaring fra en bestemt praksis i en bestemt organisasjon foredrag, presentasjoner etc. hvor denne praksisen formidles til arenaer utenfor organisasjonen (Røvik, 2016, s. 270).

#### **2.4.1.2 Kontekstualisering – Når kunnskap skal «settes inn»**

Kontekstualisering går i all hovedsak å introdusere den dekontekstualiserte ideen inn i en ny organisatorisk kontekst (Røvik, 2016). Den suksessfulle og beste praksisen som ble hentet ut fra en organisatorisk kontekst (dekontekstualisering) er for «generell» til å implementeres i en annen organisatorisk kontekst. I dette tilfellet er det translatørens oppgave å *kontekstualisere*, dvs. skreddersy, mønsterpraksisen til den aktuelle virksomheten. Når den mønsterpraksisen skal introduseres i et bestemt felt, sektor eller organisasjon kommer den vanligvis inn i en kompleks kontekst som består av fysisk-materielle strukturer (bygninger, rom, maskiner),

formelle strukturer, institusjoner, rutinger prosedyrer og organisasjonskultur (Røvik, 2016, s.293).

Ulike arenaer og aktører er involvert når mer allmenne ideer forsøker oversatt og gitt et materielt innhold i bestemte sektorer og organisasjoner. I forsøket på å se eventuelle mønstre her, presenterer Røvik (2016) en modell som er utledet av modernistisk-rasjonalistisk tenking. Denne modellen blir kalt den hierarkiske oversettelseskjeden. Det er et sett av forutsetninger og forventinger til hva som vil være de sentrale arenaer og aktører når ideer skal tas inn og tas i bruk i bestemte organisatoriske kontekster. Forestillingen om den hierarkiske oversettelseskjeden bygger på fem sammenkjedede argumenter og antakelser (Røvik, 2016, s.294). Denne oversettelseskjeden gjenspeiles i stor grad i de to implementeringsstrategiene som ble presentert i delkapittel 2.2.4. *Implementeringsstrategi*. Av denne grunn vil jeg ikke presentere disse da dette vil bli repetisjon av det jeg allerede har formidlet på et tidligere punkt hvor budskapet er like gjeldende her.

Det finnes flere antakelser, så vel som etablerte teorier, om hva som kan skje når ideer blir forsøkt adoptert. Den rasjonalistiske management-tradisjonen skisserer ofte et *optimistisk scenario* (Røvik, 2016). Det bygger på forestillingen om at organisasjonsoppskrifter er verktøy – nokså ferdig utviklet – som relativt raskt kan bli implementert og kan komme til uttrykk i forbedrede resultater. Implementering blir gjerne ensbetydende med installering, en relativt rask og uproblematisk installasjon. I den institusjonelle teoritradisjonen finnes et langt mer *pessimistisk scenario* (Røvik, 2016, s.338). Denne forestillingen bygger på at organisasjonsidéer må være kompatible med verdier, etablerte praksiser og organisasjonskulturen hvor regelen snarere enn unntaket er at ideene som forsøkes implementert er inkompatible. Noen organisasjonsidéer har *floppaktige* forløp. De fanger oppmerksomheten en kort periode, for så nærmest å «dø ut». Andre organisasjonsoppskrifter har blitt implementert blitt nedfelt i virksomheten og fått tydelige og varige virkninger (Røvik, 2010, s.62).

*Virusteorien* er en metafor for organisasjonsidéer inntreden i en kontekst der teorien forsøker å fortolke adoptering og virkning av organisasjonsidéer i lys av sentrale kjennetegn ved virus (Røvik, 2016, s.339-341). Dette er en alternativ teori til den allerede eksisterende institusjonelle teoriens forklaringer på hvorfor reaksjonene er som de er når man kontekstualiserer en ny idé. Det interessante med virusteorien er at den legger til grunn at translasjoner er komplekse og



kan ha flere uventede effekter på en organisasjon, som i en viss grad kan sammenlignes med virus med hvordan de oppstår, hvordan de sprer seg og hvordan de påvirker *verten* (Røvik, 2011, s.633) - eller i organisatorisk sammenheng: virksomheten.

Organisasjonsidéer blir implementert som et virus i organisasjonen ved hjelp av smittebærere (translatører) (Røvik, 2016, s.343-344). Etter en gitt inkubasjonstid vil virksomheten få symptomer (positive/negative effekter) som følger av viruset (Røvik, 2011, s.641). Denne forståelsen (virusteorien) av organisasjonsidéer er forenelig med implementeringsstrategien *bottom-up* (Hill og Hupe, 2014, s.54). Slik det ble kjent i delkapittel 2.2.4 *implementeringsstrategi* kunne Forsvarsdepartementet velge en strategi som enten holdt konsulentene på avstand ved å få et «utenfra» perspektiv på sektorens problem eller invitere konsulentene helt inn i sektoren og jobbe systematisk med dem for å utarbeide og gjennomføre tiltakene som ble presentert. Virusteorien er forenelig med det siste alternativet hvor konsulentene kan systematisk over tid jobbe med å få organisasjonssiden(e) eller tiltakene, implementert nedenfra og oppover i organisasjonsstrukturen (bottom-up). Denne teorien blir aktuell å trekke frem igjen da implementeringsstrategien til Forsvarsdepartementet skal belyses.

## **2.5 Oppsummering av studiens teoretiske rammeverk**

Studien tar utgangspunkt i at det analytiske rammeverket, som utgjør den *den politiske prosessen for beslutningstaking*, skal benyttes for å kunne kategorisere og presentere det empiriske datamaterialet. Dette er en fem-fasers modell hvor fasene summativt vil kunne besvare studiens overordnede problemstilling. Det ble videre presentert tre forklarende perspektiver som vil anvendes slik at samspillet mellom politiske aktører blir belyst samt vurdere hvilke kontekstuelle forhold som har ledet opp til problemdefineringsfasen. De tre forklarende perspektivene var to varianter av det instrumentelle perspektivet – hierarkiske varianten og forhandlingsvarianten – og det institusjonelle perspektivet. Disse vil anvendes komplementerende for å kunne presentere dynamikken i hver fase av modellen på mest mulig ryddig måte. Videre ble det presentert empiriske forventinger i lys av teorien som knyttes til de respektive perspektivene. Avslutningsvis ble det Røviks (2016) teori om translatører belyst for å forklare hvordan konsulenter anvender sin ekspertkunnskap ved å trekke ut mønsterpraksiser fra ulike virksomheter og skreddersy den etter organisasjoners kontekst.

### 3. Kontekst

Et viktig spørsmål for byråkratiet, politikere og statsvitere er hvordan offentlig sektor kan utvikles og endres slik at den fungerer så optimalt som mulig, i forhold til omgivelsene (Christensen mfl., 2015, s.21). En sentral oppgave og utfordring er å oppnå offentlige sektors mål på en mest mulig kostnadseffektiv måte. En organisatorisk tilnærming til offentlig sektor forutsetter at man ikke kan forstå innholdet av den offentlige politikken og offentlige beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåter. Fordi det er forvaltningens rolle å iverksette politiske vedtak, kan en sektors faglige kompetanse og prioriteringer påvirke iverksettingens fremdrift og vellykkethet (Christensen mfl., 2015, s.19). Det er derfor viktig å analysere beslutningsprosesser samt beslutningsatferd i offentlige organisasjoner.

For å forstå hvorfor Forsvarsdepartementet besluttet å lyse ut anbuds konkurransen i 2014 vil det være hensiktsmessig å presentere noen sentrale punkter rundt konteksten til studien. Kapittelet er hovedsakelig delt inn i tre deler. Det første elementet vil ta for seg relevant kontekst knyttet opp mot utformingen av forsvarssektoren - den første delen vil gjøre rede for organisasjonsstrukturen i Forsvaret på tidspunktet hvor den politiske beslutningsprosessen fant sted og rapporten fra McKinsey ble overlevert. Dette valget begrunnes med at det er essensielt å ha oversikt over hvordan Forsvaret er strukturert for å kunne skille mellom de ulike aktørene, hvor beslutningsmyndigheten i beslutningsprosesser ligger og vite hvordan sektoren er strukturert hierarkisk og vertikalt. Videre vil jeg presenterte ulike omstillinger forsvarssektoren har vært utsatt for i perioden fra den kalde krigen til 2009, før jeg vil gi en dypere forklaring på det jeg kaller for «oppløpssiden» av en lang maraton når det kommer til interneffektiviseringsperioden fra 2009-2014.

Den andre delen jeg vil presentere går ut på å gi en forståelse av endringer og reformer i offentlig sektor for å forstå hvordan eksterne mekanismer påvirker deres utforming. Avslutningsvis vil jeg presentere den tredje delen i kontekstkapittelet som tar for seg å belyse hvordan offentlig sektor har benyttet seg av private konsulenter i et historisk perspektiv. Videre vil fordeler og ulemper knyttet til bruken av slike konsulenttjenester presenteres før jeg avslutningsvis vil legge frem riksrevisjonens bemerkninger til offentlig sektors bruk av private konsulenttjenester (Riksrevisjonen, 2017). Disse tre aspektene ved kontekstkapittelet ser jeg på som essensielle å presentere slik at grunnlaget for avhandlingens analysedel er optimalt.

### 3.1 Forsvarssektorens organisasjonsstruktur

Enhver organisasjon kjennetegnes ved en organisasjonsstruktur som definerer hvordan arbeidsoppgaver i organisasjonen skal fordeles, grupperes, koordineres og hvordan beslutningsmyndighet skal fordeles mellom ledere og medarbeidere i organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik, 2016). Et byråkrati som en del av offentlig sektor er ikke et unntak (Brattli, Molvær, Nesheim, 2021) fordi det kombinerer en rekke strukturelle trekk som klare grenser til sine omgivelser, regelstyring og en fast arbeidsdeling mellom enheter og roller (Weber, 1971: Mintzberg, 1979). I Forsvarets årsrapport fra 2015 konstateres det med at Forsvaret bestod av 17.227 ansatte, noe som gjør denne sektoren til en av de største arbeidsgiverne i offentlig sektor hvor årsregnskapet viste totale utgifter på nærmere 36 milliarder NOK (Forsvarsmateriell, 2016). Forsvarets viktigste oppgave i fredstid er å forberede og iverksette politiske vedtak om hvordan man ønsker å sikre Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske mål (Forsvarsmateriell, 2016, s.6). Forsvarssektoren kjennetegnes som med en *byråkratisk organisasjonsform* som er preget av hierarki, arbeidsdeling og rutiner, men også av samordning som opptrer sammen med spesialisering. Hierarkiet som forsvarssektoren kjennetegnes med innebærer en vertikal spesialisering, der ulike typer oppgaver blir lagt til ulike nivåer i organisasjonen (Christensen mfl., 2015, s.38).

Forsvarsdepartementet innbød i 2014 til anbudskonkurranse om bistand til modernisering og effektivisering av forsvarssektoren (McKinsey & Company, 2015, s.7). Det er med det viktig for studiens kontekst å presentere hva *forsvarssektoren* omfatter. Forsvarssektoren er en vanlig betegnelse på den delen av statsforvaltningen som arbeider med landets militære forsvar. Forsvarssektoren styres av en forsvarsminister gjennom Forsvarsdepartementet og består i dag av fem underliggende etater: Forsvaret, Forsvarsmateriell (FMA), Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Forsvarsbygg og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (Forsvarsmateriell, 2020).

På tidspunktet hvor studiens kontekst finner sted (2014-2015) så organisasjonsstrukturen i forsvarssektoren noe annerledes ut enn det den gjør i dag. I Forsvarets årsrapport fra 2015 ser man forsvarssektoren fra et flernivåperspektiv hvor sektoren er underlagt Stortinget (Forsvarsmateriell, 2016, s.12). Personen som har ansvaret for denne sektoren, er Forsvarsministeren som tilhører Forsvarsdepartementet. Underlagt Forsvarsdepartementet var det fire enheter som sammen skulle løse sektorens ni oppgaver; Forsvaret, nasjonal sikkerhetsmyndighet, Forsvarets forskningsinstitutt og Forsvarsbygg. Etter en beslutning av Forsvarsdepartementet 21. april 2015, ble Forsvarsmateriell etablert som en egen etat i

forsvarssektoren fra 1. januar 2016 (Forsvarsmateriell, 2016, s.12). Forsvarsmateriell skulle støtte Forsvarsdepartementet og Forsvaret i planleggingen av fremtidige nyanskaffelser av våpensystemer og materiell. Dette arbeidet lå tidligere i Forsvaret, under driftsenheten *Forsvarets logistikk organisasjon* (FLO).

I lys av avhandlingens kontekst lå definisjonsmakten og beslutningsmyndigheten som førte til anbudskonkurransen og McKinsey sine tjenester hos Forsvarsdepartementet. I st.prp. 151 S (2015-2016) blir Forsvarsdepartementets ansvar forstått som utforming og iverksetting av sikkerhets- og forsvarspolitikken til Norges rike. Forsvarsdepartementet har også ansvaret for den overordnede styringen og kontrollen av deres underlagte etaters virksomhet (Meld. St. 14 (2012-2013), s.12). Den øverste beslutningsmyndigheten i departementet er lagt til forsvarsministeren som representerer departementets politiske ledelse. Det er viktig å presisere at det er forskjell på forsvarssjefen og forsvarsministeren. Forsvarssjefen er landets høyeste militære embetsmann og regjeringens og forsvarsministerens nærmeste militære rådgiver i fred og krig. Han (Bruun – Hansen) fører alminnelig kommando over Forsvarets personell og har ansvaret for Forsvarets virksomhet (Forsvarsmateriell, 2016, s.14), mens forsvarsministeren (Eriksen Søreide i 2014) er lederen for departementet og sektoren som helhet. Forsvarsdepartementet og alle etatene skal kontinuerlig arbeide med forbedring og effektivisering, som alle sektorer i samfunnet. Dette er en naturlig del av kontinuerlig forbedrings- og utviklingsprosess i sektoren (Prop. 151 S (2015-2016), s.8).

Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) er en enhet som er underlagt Forsvarsdepartementet. De driver forskning og materiellutvikling for Forsvaret, men utfører også oppdrag for sivile kunder (Bogen og Håkenstad, 2015, s.30). FFI driver anvendt forskning i et bredt faglig spekter hvor høyteknologisk kompetanse hvor militær og politisk innsikt bidrar til å styrke Forsvarets operative evne og utforme Forsvarets langtidsplanlegging. FFI som enhet underligger og samarbeider tett med Forsvarsdepartementet, Forsvaret og andre enheter så vel som departementer i Norges offentlige sektor. Det er verdt å legge til at FFI er budsjettmessig fristilt fra resten av Forsvaret, og prosjektene finansieres og gjennomføres i løpende samhandling med oppdragsgivere (FFI, 2021).

### **3.2. Omstruktureringen av Forsvaret etter den kalde krigen – *Norges nye totalforsvar***

Norges forsvar har vært gjennom mange ulike omstruktureringer og omstillinger etter den kalde krigen. Dette delkapittelet forsøker å sette studien min inn i en tidsriktig kontekst og har som ambisjon å belyse de viktigste omstruktureringene som Forsvaret har vært gjenstand for etter den kalde krigen. I årene før studiens kontekst (2014-2015) var det 25 år siden den kalde krigen tok slutt, og i denne perioden har det Forsvaret utvilsomt blitt endret i stort monn. Denne omstillingen har funnet sted i et landskap sterkt preget av grunnleggende og til dels revolusjonerende omveltninger (Bogen og Håkenstad, 2015, s.15). Jeg som forsker er klar over at det kan virke overfladisk å prøve å oppsummere denne lange perioden inn i et lite kontekstkapittel, når jeg selv har forsøkt å analysere og sette meg inn i en rekke bøker og faglig tunge tekster som begir seg ut på å belyse sentrale hendelser som har omstrukturert Forsvaret etter den kalde krigen. Jeg forsvarer derimot mitt valg om å kortfattet gjengi de viktigste trekkene fra denne perioden etter beste evne med at grunnlaget til den påfølgende analysen vil berikes med et slikt kapittel. Neste delkapittel vil belyse den intensiverte effektiviseringsperioden som fant sted i Forsvaret kort tid før denne anbuds konkurransen (2009-2014), men jeg vil i dette kapittelet beskrive litt brede og generelle trekk i tiårene før.

I mangelen på en omforent definisjon av begrepet *totalforsvaret* kan det forsås som en fellesbetegnelse på de ordninger som til enhver tid regulerer den gjensidige støtten og samarbeidet som legger til rette for at Forsvaret og det sivile samfunn skal kunne håndtere ulike hendelser i fred, krise og krig (Norheim-Martinsen, 2019, s.13). Totalforsvaret som konsept var selve kjernen i den kalde krigens mobiliseringsforsvar som fryktet en total krig som ble utkjempet mellom to supermakter med bruk av atomvåpen (Alfsen, 1991, s. 122). Totalforsvaret ble sett på som et «nasjonalt nødvergeinstrument» og ville dersom det brøt ut krig medført en fullstendig omveltning og militarisering av hele det norske samfunnet som var innrettet mot en bestemt og uhyre krevende oppgave: total krig (Håkenstad, 2019, s.36). Dette betydde at alle arbeidsføre voksne menn ville gått inn i de væpnede styrkene og systemet var bygget på rekvisisjonen av privat materiell og massemobilisering. En full mobilisering av Forsvaret på hvilket som helst tidspunkt her innebar at over ti prosent av landets befolkning øyeblikkelig skulle møte frem ved sine avdelinger, trekke i uniform og gå i krig (Håkenstad, 2019, s.31).

Begrepet totalforsvar falt bort i likhet med behovet for et slikt forsvar da faren for en total krig gikk bort mot slutten av den kalde krigen. Begrepet ble derimot hentet fram igjen utover 2000-tallet, etter at norske myndigheter begynte å innse behovet for at Forsvaret skulle kunne bidra til å sikre et stadig mer sårbart samfunn mot både menneskeskapte og naturlige trusler (Norheim-Martinsen, 2019, s.12). Trusler som falt innunder disse kategoriene kunne være alt fra terrorangrep til flom eller redningsaksjoner. En konservatistisk og vakker måte å forklare formålet med omveltningen ligger i ordtaket «*forandre for å bevare*» (Bogen og Håkenstad, 2015, s.21). Terror på 2000-tallet var sterkt tilknyttet etter USA sin invasjon av Irak og Norge var i denne sammenhengen et lite sannsynlig mål. På tross av dette var det aktuelle spørsmål fordi eksempelvis Israels, USAs og Storbritannias ambassader i Oslo være fristende mål (Børresen, 2005, s.164-165).

Det er helt klart at konturene av begrepet som opprinnelig ble utviklet under den kalde krigen er veldig annerledes. Det «nye» totalforsvaret skal kunne fungere i hele spekteret av fred, krise og krig, ikke bare et instrument som skal brukes i den aller øverste delen av kriseaspekteret. Konseptet med totalforsvaret ble nå et uttrykk for en ambisjon om å knytte sammen samfunnets samlede ressurser på tvers av aktører og sektorer. Dette gjelder da særlig et samarbeid mellom den private og offentlige sektoren for å løse dagsaktuelle problemer, men ulike aktører har ulike forventninger og bekymringer til rundt hvordan et modernisert totalforsvarskonsept skal fungere (Norheim-Martinsen, 2019, s.12). Studiens forståelse av det moderniserte totalforsvarskonseptet har sin opprinnelse i samfunnets endrete beredskapsbehov.

Samfunnets utvikling førte til at Forsvaret kontinuerlig måtte endre sine doktriner og omstille seg deretter. En doktrine kan ses på som «*en institusjonalisert antakelse om hva som virker i krig og militære operasjoner*» (Høiback, 2012, s.382). De er til for å sikre samsvar mellom norske sikkerhets- og forsvarspolitiske rammer og bruken av norske militære styrker (Forsvarsstaben, 2014, s.7). Videre presiserer Høiback (2012) at en doktrine forteller hva Forsvaret tror det kan være lurt å gjøre, eller rettere sagt forberede seg på å gjøre, for å bedre grunnen for effektiv samhandling og doktrine. Dette kan sammenlignes i IT-verden som Forsvarets *software*. Den kan virke styrende på anskaffelses-, trenings- og operasjonsmønstre. Et spesielt vendepunkt når det kommer til omstillinger av Forsvaret er spesielt tilknyttet terrorangrepene som rystet USA den 11.september 2001.

Videre utover på starten av 2000-tallet forekom det store endringer i det sikkerhetspolitiske landskapet og det vokste frem en erkjennelse av at Forsvaret hadde en rolle å spille ovenfor det sivile samfunnet (Norheim-Martinsen, 2019, s.15). Når Langtidsplanen for forsvarssektoren for perioden 2005-2008, ble vedtatt i 2004 ble denne erkjennelsen synliggjort med at Forsvaret fikk en ny rolle. I St.prp. nr.42 (2003-2004, s.43) kom det frem at Forsvaret fikk som oppgave å «bidra til å ivareta norsk samfunnssikkerhet, redde liv og begrense konsekvenser av ulykker, katastrofer, anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører». Et særlig interessant aspekt ved denne oppgaven er begrepet «ikke-statlige aktører» som tar høyde for at Forsvaret skulle bistå med å eliminere terror fra private personer. Med 22.juli friskt i minne kan det erkjennes at Forsvaret ikke klarte å utføre sin oppgave når uhellet først var ute, men det skal ikke min avhandling gå noe nærmere inn på.

Forsvaret har som det kommer frem vært utsatt for nærmest kontinuerlige omstillingsprosesser fra tusenårsskifte. I tråd med utviklingen man har sett ellers i offentlig sektor har forsvarssektoren etter hvert blitt utsatt for organisatoriske løsninger og styringsverktøy man gjerne forbinder med New Public Management tenking. Konsekvensene fra denne dreiningen har for Forsvarets del blant annet vært utskilling av deler av virksomheten, særlig på støttesiden, og utprøving av nye former for offentlig-privat samarbeid (Norheim-Martinsen, 2019, s.18). Reformen har blitt ideologisk introdusert, og forsøkt implementert, i Norges offentlige sektor. Christensen og Læg Reid (2001, s.73) mener at hovedårsaken til at NPM ikke har latt seg overføre til norske offentlige forvaltningstradisjoner er den særegne norske tilnærmingen og byråkratiet til Norge er relativt motstandsdyktig mot endring. Sørensen (2009) mener at reformen ikke har fått et sementert feste i den offentlige forvaltning fordi Norge ikke har opplevd økonomisk krise på linje med andre vestlige land på grunn av vår rikdom på olje og gass. Samtidig har den hatt en viss påvirkning på Norges forsvar når det kommer til mål- og resultatstyring, økt effektivitet og innskrenking i årsverk (Måseidvåg, 2011, s. 56-57). Norheim – Martinsen (2019) presiserer dog at denne dreiningen i måten Forsvaret organiseres og styres på har i begrenset grad vært utsatt for systematisk forskning og jeg vil senere i kontekstkapittelet presentere min ambisjon om å supplere denne forskningen.

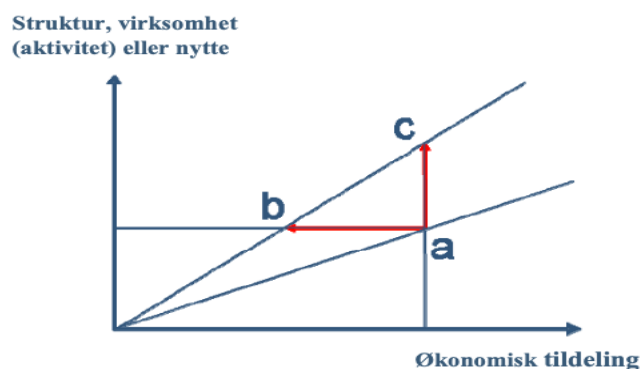
Etter langtidsplanen for forsvarssektoren ble presentert for perioden 2005-2008 (St.prp. nr.42 (2003-2004)) ble det viet mye tid til at det moderniserte totalforsvarskonseptet handler ikke bare om å utnytte samfunnets samlede ressurser, men om å utnytte dem smartest mulig (Norheim-Martinsen, 2019, s.18). Med en slik tankegang og omveltning vil det føre til mer

administrativt arbeid. Fordi denne omveltningen er omfattende, vil det oppstå endringer innenfor militære organisasjoners kompetanse- og ansvarsområder. Det som i norsk sammenheng ofte diskuteres innenfor rammen av militær kjerne- og støttevirksomhet, kalles for *tooth-to-tail ratio*, og endrer seg i takt med disse nye målene og omveltningene. Dette er en analogi der «tennene» forstås som militære organisasjoner som deltar i faktisk strid, og en voksende «hale» som skal henvisse til administrasjonen, logistikk og lignende i Forsvaret (Norheim-Martinsen, 2019, s.17-18).

Norheim-Martinsen (2017, s.77) ytret en bekymring for at moderniseringen av Forsvaret vil føre til en forlengelse av «halen» og kompetanseforskyvning innad i militære organisasjoner fordi halen vokser mens tennene forblir på samme sted. Sett bort fra denne bekymringen et lite øyeblikk så blir *kostnadseffektive løsninger* i den presenterte perioden (2005-2008) et sentralt begrep i den videre moderniseringen av Forsvaret og inn mot kommende periode. Denne perioden har viet et eget delkapittel. Dette gjør jeg fordi vi nå er på oppløpssiden av en lang maraton som, ikke for å spolere dramaturgien, resulterer i et samarbeid med et privat konsultentselskap for ytterligere kostnadseffektiv drift.

### 3.2.1 Interneffektiviseringen av Forsvaret fra 2009 – 2014: Oppløpssiden av en maraton

I Forsvaret blir interneffektivisering definert som «*opprettholdelse eller økt struktur, virksomhet (aktivitet) eller nytte, med samme eller lavere økonomisk tildeling*» (Åmot, 2014, s.8: Hanson og Kvalvik, 2015). Denne forståelsen av interneffektiviseringen står i kontrast med de hva rene kostnadskutt er, hvor de ulike aspektene som ble presentert blir redusert som følge av lavere økonomisk tildeling. Forholdet mellom disse forståelsene er fremstilt nedenfor.



Figur 3.0: Illustrasjon av Forsvarets definisjon av interneffektivisering og faktiske kostnadskutt (Åmot, 2014, s.8).



Bevegelsen fra A til B illustrerer interneffektiviseringen i lys av Forsvarets definisjon, mens bevegelsen fra A til C illustrerer forståelsen av rene kostnadskutt. Det å bevege seg fra A til B i modellen vil, i motsetning til å bevege seg fra A til C, redusere kostnadene for en gitt produksjon (Åmot, 2014, s.8). Kostnadseffektivisering er et primært tiltak som fører til denne bevegelsen, og blir gjerne kalt *faktorbesparende* teknisk effektivitet (Kvalvik og Berg-Knutsen, 2009). Riktignok kan det å bevege en virksomhet fra A til C, som gjerne kalles *produksjonsøkende teknisk effektivitet*, i neste omgang muliggjøre en forflytning til B. Dette, på daværende tidspunkt, kunne oppfattes som kostnadseffektivisering. Ifølge Forsvarets definisjon, gjengitt i Åmot (2014), innebærer interneffektivisering både faktorbesparende og produksjonsøkende teknisk effektivitet.

Åmot (2014, s.9) benytter seg av styringsdokumenter som St.prp. 73 S (2011-2012) *Et forsvar i vår tid står* og St.prp. nr. 48 (2007–2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier* for å forstå formålet med interneffektiviseringen av Forsvaret.

*Formålet med interneffektiviseringen er å frigjøre ressurser som skal brukes til å styrke prioritert virksomhet i Forsvaret. Deler av den operative strukturen skal styrkes, og dette skal muliggjøres [blant annet] gjennom interneffektivisering (St.prp. nr. 48 (2007–2008), s.133).*

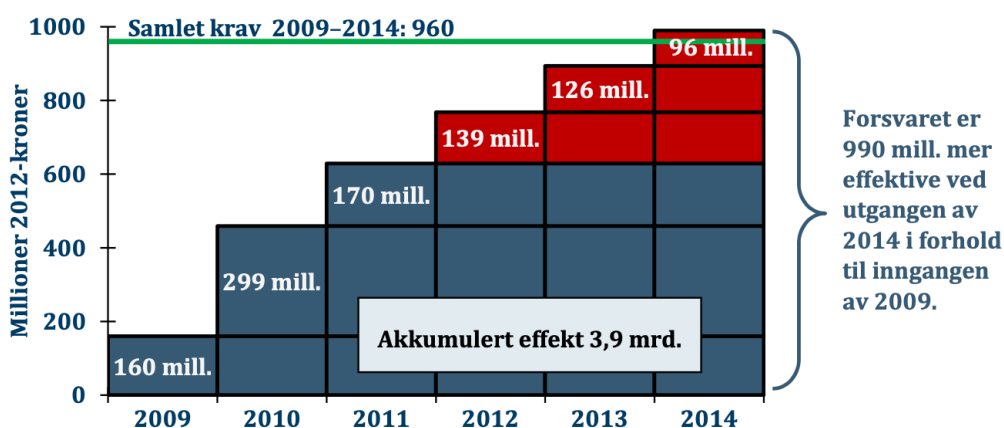
Videre presiseres det i St.prp. 73 S ((2011–2012), s. 132–133) «... styrking av prioriterte driftsområder i Forsvaret [skal] finansieres gjennom effektiviseringstiltak og de frigjorte ressursene skal understøtte innføring av ny struktur, økt kampkraft og operativ evne».

Denne studien har som ambisjon å belyse casen vedrørende Forsvarsdepartementets beslutning om å benytte seg av McKinsey sine konsulenttenester i 2014. I den anledning er det aktuelt å presentere hvorvidt Forsvaret har endret seg i årene før anbudskonkurransen i 2014. I 2008 vedtok Forsvarsdepartementet gjennom St.prp. nr.48 (2007-2008) at Forsvaret skulle interneffektivisere for minst 0.5% årlig i langtidsperioden 2009-2012 (Åmot, 2015, s.7). Denne prosentsatsen tilsvarte på daværende tidspunkt ca. 150 millioner 2008-kroner, årlig. Formålet med interneffektiviseringen var å frigjøre ressurser fra mindre prioriterte poster til andre mer prioriterte virksomheter i Forsvaret (St.prp. 73 S (2011-2012), s.9). Mot slutten av denne langtidsperioden valgte Forsvarsdepartementet å videreføre effektiviseringen til en ny langtidsperiode i St.prp. 73 S ((2011-2012), s.135). Denne langtidsperioden skulle trekke seg

fra 2013-2016 og effektiviseringsgraden som var på 0.5% årlig ble omgjort til et fast beløp på 160 millioner 2012-kroner.

Om man tar disse summene (fra 2009-2014) kan man kalkulere seg fram til at Forsvaret hadde som mål/krav å interneffektivisere for 960 millioner 2012 – kroner i denne 5-års perioden. Kravet på 960 millioner kroner ble ifølge rapporteringer fra Forsvaret innfridd, hvor den samlede interneffektiviseringsgevinsten, som kom gjennom 230 ulike tiltak, var på 990 millioner 2012-kroner: 30 millioner mer enn kravet (Åmot, 2015). Disse kravene og gevinstene er grafisk fremstilt nedenfor i figur 3.1.

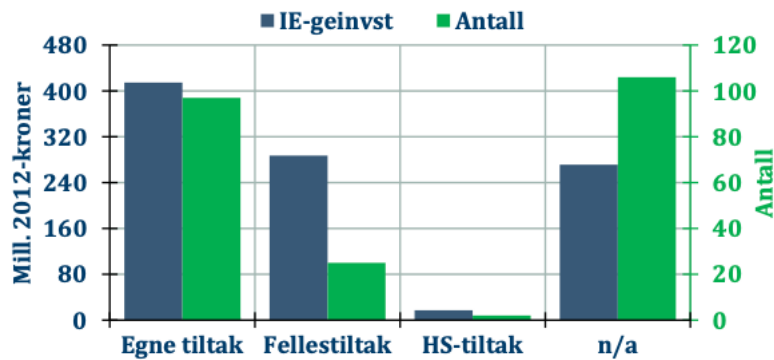
Det som er interessant ved å lese av denne tabellen er hvordan gevinstene årlig steg til rekordhøye 299 millioner kroner i 2010 og deretter har sunket. De tre siste årene i tabellen nådde faktisk ikke Forsvaret sitt mål om å interneffektivisere for 160 – millioner kroner årlig. Dette kan være en indikasjon på at Forsvaret som en samlet enhet enten var ferdig-effektivisert eller at det var noen spuriøse variabler som gjorde at effektiviseringsgevinstene sank. Et annet spørsmål som er verdt å stille er hvorvidt denne effektiviseringen har gått på bekostning av Forsvarets operative evne, og hvordan den operative evnen blir målt i fremtiden.



Figur 3.1: Illustrasjon av rapporterte IE-gevinster i Forsvaret fra 2009-2015 (Åmot, 2015, s.11)

Fra starten av 2009 til utgangen av 2014 har Forsvaret rapportert 230 gjennomførte IE-tiltak, som til sammen skal ha gitt en IE-gevinst på 990 mill. (2012) kroner. Alle tiltak som rapporteres i «Driftsenhet i Forsvaret» (DIF) kategoriseres etter «tiltaksform» - det vil si hvorvidt tiltakene er egne, felles eller horisontal samhandel (HS). Ifølge beskrivelsen i tiltaksdatabasen er egne tiltak «initiativ som skjer i egen linje», fellestiltak er «DIF-overgripende tiltak eller generelle

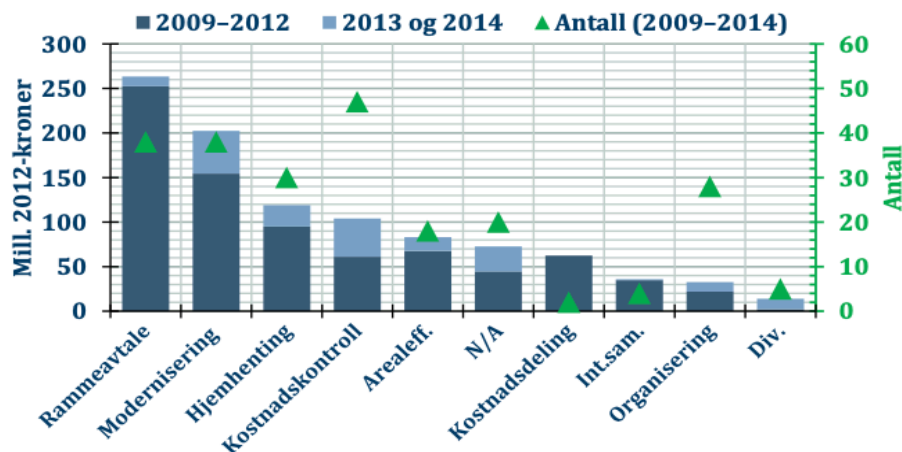
forbedringstiltak», mens HS-tiltak «er i forbindelse med samhandlingen mellom leverandør og kunde» (Åmot, 2015, s.11). I Åmot sin studie (2015) ble 106 av 230 tiltak ikke kategorisert (n/a).



Figur 3.2: IE-gevinst og antall tiltak fordelt på tiltaksform (Åmot, 2015, s.12)

Det kommer tydelig frem i figur 3.1 at den største gevinstandelen fant sted i 2010. Dette henger sannsynligvis sammen med at interneffektiviseringen kom litt sent i gang i 2009, og at en «bølge» med gevinster kom i 2010 (Åmot, 2015, s.12). Interneffektiviseringen bærer med seg en del kostnader, bla. på grunn av rapportering, oppfølging og evaluering av tiltakene. Skal man ha et slikt regime bør derfor disse kostnadene kunne rettferdiggjøres, for eksempel ved at regimet bidrar til effektivisering utover de gevinstene som uansett ville ha blitt realisert (Åmot, 2015, s.13).

Noe av kritikken som interneffektiviseringsperioden har møtt på er hvordan man ser på «modningsgraden» av de gjennomførte tiltakene har vært. Analysen av tiltaksdatabasen indikerte da at mange av de gjennomførte tiltakene var såkalt «lavhengende frukter», dvs. enkleste tiltakene først, og mange minnet om normal drift. Eksempler på disse lavhengende fruktene kan være rammeavtaler, hvor reforhandling og fornying er noe som må foretas ved jevne mellomrom (Åmot, 2014, s.26). I de ulike tiltakene blir begrepet *virkemiddel* benyttet og forsås som mekanismene bak kostnadseffektiviseringen fordelt i ulike kategorier (Kvalvik og Berg- Knutsen, 2009, s.19). I figur 3.3 blir kategoriseringen av de ulike virkemidlene presentert fra studien til Åmot (2015) hvor modellen forstås slik at hvis den leses fra høyre så representerer høyden på de respektive samlet interneffektiviseringsgevinst fra 2009 til 2014, kategorisert etter virkemiddel. Dersom modellen leses fra høyre så er antall tiltak fra 2009–2014 kategorisert etter virkemiddel.



Figur 3.3: Kategorisering av virkemidler (Åmot, 2015, s.14)

I lys av studiens kontekst finner jeg kategoriene *organiseringstiltak* og *internasjonalt samarbeid* veldig interessant. Selv om det har blitt gjennomført mange Organiseringstiltak, 28 stykker, utgjør de til sammen kun 3 prosent av IE-gevinst fra 2009 til 2014. At organiseringstiltak ikke har gitt større gevinster kan ifølge Åmot (2015, s.15) skyldes nivået ansvaret for IE blir lagt på<sup>7</sup>. Dette kan også være grunnen til at internasjonalt samarbeid har hatt en så liten betydning for IE-gevinstene. Kvalvik og Berg-Knutsen (2009, s.66) presiserer av ukritisk bruk kan internasjonalt samarbeid kan bli til et kostnadssluk, men har potensialet hvis det benyttes riktig til å være et område der det er potensial for å høste betydelige gevinster. Det samme gjelder samhandling med sivile. Slik samhandling betegnes som «outsourcing», offentlig-privat samarbeid eller lignende (Åmot, 2015, s.16).

I etterkant av den aktuelle interneffektiviseringsperioden presenterte den daværende «nye» Erna Solberg regjeringen statsbudsjettet for 2015 i St.prp. 1 S (2014-2015) og *avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen* (ABE – reformen) ble vedtatt. Bakgrunnen for denne reformen var regjeringens antakelse om at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive. Reformen skulle sikre at deler av disse effektiviseringsgevinstene overføres til fellesskapet, slik at handlingsrommet for prioriteringer i statsbudsjettet blir større (St.prp. 1 S (2014 – 2015)). Dette effektiviseringskravet var på 0.5% av driftsbudsjettet til samtlige statlige virksomheter og effektiviseringskravet fra staten skulle komme i tillegg/oppå det interneffektiviseringskravet som Forsvaret allerede var i gang med.

<sup>7</sup> Ansvaret for interneffektiviseringen blir fordelt individuelt hos de ulike driftsenhetene og Åmot (2015) vurderer det dithen at ansvarsnivået som interneffektiviseringen blir lagt på kan ha utslag på gevinstrealisering.

### 3.3 Reformers og endringer i offentlig sektor

For 20 år siden gikk Forsvaret gjennom det som omtales som «en av de største omstillingene innen offentlig sektor i nyere tid» (Rognstrand og Kampesæter, 2020). For offentlige sektorer er ikke reformer og endringer et nytt fenomen, da mange av dem har vært utsatt for endringsforsøk og omorganisering i lang tid. Reformers og endringer for offentlig sektor oppstår i stor grad når samfunnets medlemmer krever en administrativ endring i ledelsen eller at nye mål må nås (Christensen mfl., 2015). Det at samfunnet er i stadig utvikling og krever at offentlige organisasjoner imøtekommer nye problemer fører da til at disse organisasjonene må endre seg (Christensen og Lærgreid, 2002).

Christensen mfl. (2015) presiserer at det er viktig å skille mellom reformer og endringer i organisasjoner. *Reformer* forstås som aktive og beviste forsøk fra politiske og administrative aktører på å forandre strukturelle og kulturelle trekk ved organisasjoner, eller gjeldende «policy» på et politikkområde, mens *endringer* er et mer omfattende begrep som også omfatter omstillinger som ikke er planlagt gjennom beviste handlinger (Christensen mfl., 2015, s.152).

Det er interessant å se reformer og endringer i lys av den hierarkiske varianten til det instrumentelle perspektivet. Her står ledelsen sentralt når det kommer til endring og omstilling, og organisasjonsreformer blir sett på som planlagte forsøk på endring fra ledelsen sin side. Reform og endring i offentlige organisasjoner kan foregå samtidig, og delvis frikoplet fra hverandre, hvor reformer kan ha basis i initiativ fra toppen, mens endringer iverksettes kontinuerlig nedenfra i organisasjonen (Christensen mfl., 2015, s.153). Dette blir aktuelt å sette opp mot omstillingene og reformene som har preget forsvarssektoren de siste tiårene, og hvorvidt dette kan ha hatt en bakenforliggende eller utløsende årsak på anbudskonkurransen 21.juli 2014. I tillegg til det instrumentelle hierarkiske perspektivet vil det brede institusjonelle perspektivet med stivhengighet og passende atferd til institusjonelle omgivelser være et nyttig verktøy for å belyse omstillinger og reformer som har preget forsvarssektoren siste tiårene.

En av reformene som har fått størst publisitet i nyere tid er New Public Management (NPM) som gjennom en simplistisk forklaring kan forstås som en fellesbetegnelse på forsøk å overføre forretningsinspirerte ideer fra private organisasjoner til offentlig forvaltning (Øgård, 2014). NPM ble tidlig beskrevet som et samlebegrep for moderniseringsideer for offentlig sektor hentet fra privat sektor, der kjernen utgjøres av ideer om profesjonell ledelse (Røvik, 2016, s.34). NPM ble sett på som en markedsfokusert reformbølge som hadde sin opprinnelse rundt

1980 – årene (Øgård, 2014, s.93), da nyliberalistisk politisk agenda vokste frem med instrumentell rasjonalitet og nyinstitusjonell økonomisk teori som grunnpilarer (Palley, 2005).

Klausen (2005) skiller mellom to pilarer i NPM som begge stammer fra privat næringsliv. Den første pilaren bygger på økonomisk argumentasjon og markedsmessig styringslogikk: rasjonelle aktører tilpasser seg gjennom konkurranse ut fra hva som gir mest egennytte. Den andre pilaren knyttes til organisatorisk- og ledelsesmessig styring av offentlig sektor. Tilnærmingen bygger på hierarkisk styringslogikk der store byråkratier utsettes for konkurransedannelse gjennom en såkalt *bestiller/kunde-utfører/leverandør*-modell (Måseidvåg, 2011, s.51). Med dette skilles primærvirksomheten fra støttevirksomheten.

Det er noe problematisk å definere helt presist hva NPM er i teorien og hva det er i praksis. Osborne & Gaebler (1992) omtaler NPM som en samling av ulike reformer, Denhardt og Denhardt (2000) omtaler NPM som en samling av ideer mens Hood (1991) ser på NPM som et paraplybegrep. Mantraet i dette *begrepet* er effektivitet og at den «gamle» byråkratiske offentlige sektoren var for ineffektiv. Røvik (2016, s.34) vurderte det dithen at NPM forsøker å effektivisere offentlig sektor gjennom ulike retningslinjer som at det skal være ledere med ledelseskunnskaper og frihetsgrader til å ta avgjørelser, økt konkurranse, samt bruk av kontrakter som politisk styringsinstrument. Øgård (2014, s. 95-96) bruker det instrumentelle perspektivet for å belyse at ledernes effektivitet er avgjørende for å nå virksomhetens overordnede mål og at en god leder skaper en mer effektiv og dynamisk organisasjon.

NPM har gjennom årenes løp blitt forsøkt implementert inn i den norske forvaltningen gjennom reformprogrammer utarbeidet av partier og statsministre, med varierende og særlig manglende hell (Christensen mfl., 2015, s.160). Den første var Willoch – regjeringens «*Program for modernisering av statlig forvaltning*» og Brundtland – regjeringens «*Den nye staten. Program for fornyelse av statsforvaltningen*», og senere har de fleste regjeringer fulgt opp med sine egne programmer (Måseidvåg, 2011, s. 55). Som jeg presenterte i de foregående avsnittene, og som Denhardt og Denhardt (2000) og Hood (1991) presiserer, så er NPM et omfattende begrep og nesten alle endringer i offentlig sektor kan ha en grad av NPM styringsmetodikk i seg.

Et interessant aspekt ved denne reformen er at deler av styringsprinsipper som man finner igjen i NPM-begrepet ble implementert i Danmark allerede på 1960-tallet (Christensen, 2009). Samtidig har Storbritannia også blitt styrt med NPM tankegang i lang tid og bruken av private

konsulenter i offentlig sektor er derfor mer utbredt i disse landene (Saint – Martin, 1997, s.327). De benchmarkede styringsmetodikkene fra private konsulenter blir derfor letter implementert i disse landene fordi ledelsen i offentlige sektorer er styrt i lignende grad som det private organisasjoner gjør. Grunnet til at jeg nevner dette er fordi McKinsey har blitt brukt for å benchmarke og effektivisere forsvarssektorene til henholdsvis Danmark og Storbritannia tidligere, noe som kan ha vært en viktig grunn for hvorfor Forsvarsdepartementet valgte nettopp McKinsey i en anbudskonkurranse. Samtidig oppfatter mange at dette ikke er et legitimt argument fordi forskjellen på styringsmekanismene i det Danske og Britiske forsvaret er så forskjellig mot det norske Forsvaret. Dette vil jeg komme nærmere inn på i studiens analyse.

### **3.4 Konsulenter i offentlig sektor – historisk perspektiv**

Den økende bruken av private konsulenttjenester i offentlige administrasjoner kan dateres tilbake til 1980-90 tallet da reformbevegelsen New Public Management (NPM) begynte å blomstre (Saint-Martin, 1998). Regjeringer rundt om i verden opplevde her et «paradigmeskiftet» fra en tidligere Weberiansk strukturering av departementene til en mer NPM-basert styring. Da dette paradigmeskiftet fant sted opplevde byråkratene et press for å omstrukturere driften av deres departementer, noe som førte til en økende ansettelse av ledelseskonsulenter fra det private næringslivet (Hood, 1991). Den økende konsulentbruken bygget på at fremveksten av NPM skapte et økende behov for bedriftsledelseskompetanse i regjeringskretser som tillot konsulenter å bli innfiltrert gjennom staten. Dette førte til at de ble i en viss grad politiske aktører med påvirkningskraft på det politiske spillet (Saint-Martin, 1998, s.320).

Det har vært en økende interesse fra 2000-tallet å beskrive hvordan konsulenter er med på politikkkutforming og praktiser innenfor offentlige administrasjoner. Denne interessen fortsatte å øke da *The Economist* i 2005 publiserte rådata som viste til at offentlig sektor på et globalt nivå står for 30% av omsetningen private konsulentfirmaer (Ylönen og Kuusela, 2018, s.242; The Economist, 2015). Det eksisterer flere perspektiver som tar sikte på å forstå hvorfor konsulentbruken har økt i offentlig sektor. Offentlige administrasjoner benytter seg av konsulenttjenester for både *rasjonelle*- og *politiske* funksjoner ifølge Saint-Martin (2012). De rasjonelle funksjonene inkluderer at konsulenter tilbyr kompetanse og er behjelpelige til å håndtere komplekse problemer, implementere reformer eller gi en ekstern og objektiv vurdering på et problem. De kan også ha en politisk funksjon i den forstand at hvis en gitt

politikkutforming ikke er suksessfull når konsulenttjenester er benyttet kan staten opprettholde sin legitimitet ved å kunne bruke konsulentene som syndebukker (Pemer, Börjson, Werr, 2020).

Et interessant perspektiv begrunner denne trenden med at land har gått fra å være en «regulerende-stat» til å bli en «konkurrans- og serviceinnstilt stat» (Pemer, Börjson, Werr, 2020, s.270). Denne endringen medfører et behov for ytterligere ledelseskompetanse i offentlig sektor, noe private konsulenter kan bistå med. Perspektivet blir tatt et steg videre av MacDonald (2011) som hevder at konsulenter er avgjørende for hvorvidt offentlige reformer blir adoptert med suksess eller ikke. Funksjonene som konsulentene bistår med gjenspeiles gjennom hele reformprosessen og inkluderer alt fra analyse, ekspertrådgivning, ledelseskompetanse, lederutvikling og organisasjonsutvikling. Teorien til MacDonald (2011) samstemmer med studiens kontekst i forhold til at McKinsey sine tjenester ble benyttet av Forsvarsdepartementet kun måneder etter at en reform ble innført av Solberg-regjeringen januar 2014. Dette vil vurderes og analyseres nærmere i kapittel 5.

### **3.4.1 Fordeler og ulemper ved konsulentbruk i offentlig sektor**

Den stadig økende trenden å benytte seg av private konsulenttjenester i offentlig sektor kan gi en rekke forskjellige effekter, avhengig av konteksten en ser det i. En rekke forskere som Gunter mfl. (2015, s.527) har funnet en ulike kontekstspesifikke begrunnelser for hvorfor offentlige administrasjoner benytter seg av eksterne organisasjonsutviklere. Raudla (2013, s. 607) at disse tjenestene ikke er utelukkende positive og det er nødvendig å belyse de ulike fallgruvene de medfører. I denne delen av kontekstkapittelet vil jeg systematisk presentere fordelene og ulempene som oppstår når offentlige departementer og administrasjoner benytter seg av private konsulenttjenester.

#### ***3.4.1.1 Fordeler***

Slik det ble beskrevet innledningsvis i denne studien så imøtekommer samfunnet og offentlig sektor i dag stadig mer komplekse problemer enn tidligere (Pemer, Börjson, Werr, 2020). Noen av disse utfordringene, som eksempelvis effektivisering, har privat sektor hatt fokus på i lang tid. Dette gjøres for å frigjøre midler som kan brukes på mer pressende saker og områder internt i en bedrift (MacDonald, 2011). Selvom konsulentbruken i offentlig sektor har høstet enorme mengder kritikk er det forskere som tar på seg rollen som djevelens advokat og er av den oppfatning at konsulenter bidrar til en mer effektiv drift av en virksomhet i tillegg til at de medfører verdiskapning i offentlige virksomheter (Steiner mfl., 2018, s.489). Saint-Martin



(1998) hevdes at konsulenter benyttes når reformer skal bli implementert. Reformen i samfunnet brukes blant annet for å øke politisk tillitt til en sittende regjering. Kunnskapen som konsulenter besitter vil potensielt være avgjørende for kvaliteten av offentlige tjenester som videre påvirker innbyggers tilfredshet og til slutt tillit til regjeringen (Steiner og Reichmuth, 2015, s.2).

Steiner og Reichmuth (2015) peker på tre klare faktorer som fører til at offentlige administrasjoner benytter seg av konsulenttenester fra det private. To av faktorene er knyttet til personelle mangler mens den tredje faktoren er strukturell. Litteraturen viser at konsulenter benyttes fordi det er manglende intern ekspertise eller fordi det ikke er personell kapasitet til å imøtekomme eksterne utfordringer. Regjeringer og offentlige administrasjoner identifiserer at det er et gap mellom den interne og nødvendige kunnskapen om organisasjonsutvikling, og derfor kjøpes/benyttes det kunnskap utenfra. Den tredje grunnen til at de benyttes er grunnet deres objektivitet og at det er fordelaktig å få en objektiv vurdering på et gitt problem. Hvis vurderingene og kunnskapen som blir presentert fra den eksterne aktøren ikke er god nok har regjeringen en sydebukk som fører til at deres kredibilitet opprettholder til en viss grad (Steiner og Reichmuth, 2015, s.6).

### ***3.4.1.2 Ulemper***

Motsvaret som Steiner mfl. (2018) og MacDonald (2011) møter er at ledelsesstilene som konsulenter forsøker å implementere ikke er passende for offentlige administrasjoner, og vil derfor virke mot sin hensikt (Kirkpatrick mfl., 2018). Ylönen og Kuusela (2018, s.248) presenterer fire potensielle negative aspekter for offentlig sektor som den økende konsulentbruken medfører. Disse vil nå bli systematisk presentert.

#### *Monopolisering og privatisering av kunnskap samt påfølgende avhengighet*

Som private leverandører av kunnskap har konsulenter naturlig nok endret hvordan offentlige myndigheter håndterer og bearbeider kunnskap. Ved utlevering av eksperttjenester endres offentlig eid informasjon til en privat vare. Den offentlige eide informasjonen kan være alt fra dataprogrammer, algoritmer til benchmarking data. Når private konsultentselskaper får muligheten til å endre denne informasjonen til å bli en privat vare kan dette medføre at offentlige myndigheter hele tiden er avhengig av private konsulents ekspertise. Ved slike tilfeller oppstår det en situasjon der private konsulenter har monopol på kunnskap som offentlige myndigheter er avhengig av (Ylönen og Kuusela, 2018, s.248).

Fenomenet vedrørende monopolisering og privatisering av kunnskap for offentlig sektor har i lang tid blitt diskutert innenfor ny-institusjonell økonomilitteratur, spesielt problemer knyttet til konkurransedyktige anbudstjenester for offentlige myndigheter. Raudla (2013, s.608-609) var spesielt interessert i å vektlegge hvordan rådgivere og konsulenter utnytter sin posisjon. Problemene oppstår fordi det er vanskelig å definere en eksakt parameter for ekspertkunnskap som vare med tanke på pris, kvalitet og kvantitet. Boston (1994) tar det et steg videre ved å presisere at dersom private konsulenter har skapt en avhengighet blant offentlige departementer er det ikke utenkelig at de unytter sin kvasi-monopolstilling ved å gi selektiv informasjon og råd av en uønsket standard.

### Forvitring av gamle byråkratiske dyder

Den økende avhengigheten av konsulenter skaper ikke bare monopolisering av kunnskap, men påvirker også kunnskapsstrukturene i offentlige administrasjoner. Studier (Sennett, 2006: Ylönen og Kuusela, 2018) viser at jo mer avhengig offentlige administrasjoner blir av eksterne konsulenttjenester, desto mer øker faren for en forandring i sektorspesifikk kunnskap og kultur. Kulturen og kunnskapen som har vært spesifikk for offentlige administrasjoner har i lang tid blitt kjennetegnet med høy tillitt blant medarbeidere, åpenhet, nøytrale og sterkt institusjonalisert. Sennett (2006) presiserte at den økende bruken av eksterne konsulenter har medført en endring i denne kunnskapen og kulturen, hvor kunnskap og informasjon rundt kostnadseffektivisering, overskudd og profitt blir sett på som en uvurderlig vare. Denne varen er ettertraktet og ønsket slik at informasjonsflyten blant medarbeidere stopper opp. Forvitring av kunnskap og at gamle byråkratiske dyder skyldes i all hovedsak kostnadseffektivitet fordi budsjettpress innad i departementer og offentlige organisasjoner medfører også kutt i antall arbeidsplasser (Ylönen og Kuusela, 2018, s.250).

### Svekkelse av ansvarlighet

Den mest grunnleggende ulempen eller konsekvensen som kommer av økende konsulentbruk i offentlig forvaltning er også den som er vanskeligst å bevise; *svekkelse av ansvarlighet*. I følge tradisjonelle og grunnleggende oppfatninger av politikken er offentlige tjenestemenn ansvarlige til regjeringen, regjeringen er ansvarlige til stortinget og stortinget er ansvarlige for folket. Forskere som Saint – Martin (2004) er av den oppfatningen at private konsulenter, som til stadighet befester sin rolle i politikkenes utforming, forvrenger denne idealiserte og tradisjonelle forestillingen om ansvarlighet blant offentlige tjenestement. Svekkelse av ansvarlighet skjer på minst to måter hvor kun den ene er relevant i sammenheng med norsk kontekst. Dette har en

sammenheng med hva som ble skrevet under punkt 3.4 og 3.4.1.1 med at dersom politikere, tjenestemenn eller departementer i seg selv kontraherer eksperttjenestene fra konsulenter vil en del av ansvaret for resultatene bli outsourcet til konsulentene (Ylönen og Kuusela, 2018, s.251). Ettersom at de fleste konsulentavtaler ikke blir diskutert offentlig har ikke alltid offentlige tjenestemenn muligheten til å legge skylden og ansvaret over på konsulenter dersom resultatene ikke skulle være av ønsket kvalitet. For konsulentene kan dette «bare» resultere i svekkelse av omdømme og rykte som organisasjonsutviklere slik at de ikke får lukrative oppdrag i fremtiden. Samtidig er det faktisk de offentlige tjenestemenn og departementene som sitter igjen med konsekvensene av et ikke arbeid som ikke er godt nok med tanke på at de har et ansvar ovenfor regjeringen og folket.

Som det har blitt presisert ved flere anledninger gjør offentlige administrasjoner seg stadig mer avhengig av tjenestene som konsulenter tilbyr og skaper dermed en slags skyggeelite av beslutningstakere som ikke er under demokratisk kontroll. Hood og Jackson (1994) bekymrer seg over dette og mener at det oppstår en situasjon der en elite av innflytelsesrike konsulenter får en altfor dominerende posisjon i det politiske spillet som angår offentlige institusjoner. Det at disse aktørene i tillegg har et fravær av demokratisk ansvarlighet ovenfor staten og borgerne gjør at det er enda større grunn til bekymring.

#### *Styrker instrumentell rasjonalitet*

Den fjerde negative konsekvensen som økende konsulentvirksomhet i offentlig sektor medfører omfatter en økning i instrumentell rasjonalitet, eller *mål – middel –* eller *formålsrasjonalitet*. Dersom konsulenter blir benyttet i politikkkutforming vektlegger evidensbasert policy-utforming i større grad enn det offentlige tjenestemenn og departementsråd har gjort tidligere (Ylönen og Kuusela, 2018, s.253). I en studie gjennomført av Sanderson (2002) intervjuet han flere konsulenter som har blitt benyttet i oppdrag på vegne av offentlige administrasjoner. De forteller han at deres oppgave som konsulenter var å gi faktabaserte svar og analytisk formidling. De situasjonene og beslutningene som kunne konverteres til euro, burde bli konvertert til euro, slik at man deretter kan ta presise verdibaserte beslutninger (Sanderson, 2002, s.61). Den økte vektleggingen på evidensbasert politikkkutforming er med på å skape et bredere kulturskifte i offentlig sektor, noe som styrker den instrumentelle rasjonaliteten. Offentlige administrasjoner og regjeringer blir på bakgrunn av dette styrt til å tenke instrumentelt ved å vurdere konsensus opp mot mål-middel med løsninger som «fungerer» snarere enn å veie det opp mot politiske verdier med normative beslutningsgrunnlag. Kantola

og Seeck (2011) beskriver dette som at det er en fare for at konsulenter tilbyr «teknokratiske løsninger på politiske problemer» og neglisjerer viktigheten av de demokratiske aspektene av politikkkutforming og sivilsamfunnets rolle.

Oppdragene som konsulenter blir tildelt av offentlige administrasjoner er ofte store og omfattende. Fordi offentlige administrasjoner må tilbakeholde sensitiv og gradert informasjon for konsulentene, sitter konsulentene igjen med den informasjonen de har fått tildelt og det er ikke anledning til å gjennomføre eksempelvis intervjuer (Raudla, 2013). I tillegg er også disse oppdragene tidsbegrenset. Derfor må konsulentene tilby et så presist sluttresultat som mulig med de avgrensningene som er rådende (Saint-Martin, 1998).

Jeg ønsker å avslutte presentasjonen av fordeler og ulemper knyttet til konsulentbruk i offentlig virksomheter med å presisere at forskeres subjektive oppfatning konsulentbruk kan ha en innvirkning på hvorvidt en «effekt» av konsulentbruk blir kategorisert som en fordel eller ulempe. Jeg begrunner denne presiseringen med at det er subjektivt å oppfatte økt instrumentell styring som en «ulempe». Andre forskere og politikere kan oppfatte det som noe positivt da dette ofte er hensikten med å benytte seg av konsulenter: økt mål- og resultatstyring slik at forvaltningen av statlige midler skjer på en mest mulig kostnadseffektiv måte.

### **3.4.2 Riksrevisjonens bemerkninger på statens konsulentbruk**

Slik det ble nevnt innledningsvis i denne avhandlingen gjennomførte Riksrevisjonen (2017) en større undersøkelse av statens overordnede bruk av privat konsulenttjenester. Det kommer fram i rapporten at staten brukte i 2015, året etter anbudskonkurransen mellom Forsvarsdepartementet og McKinsey & Company, 12 milliarder kroner av statlige midler på konsulenttjenester (Riksrevisjonen, 2017, s. 38).

Riksrevisjonen (2017, s. 70) påpeker at statlige virksomheter kan bruke konsulenttjenester når de mangler kompetanse eller har behov for økt kapasitet. Bruk av konsulenttjenester må imidlertid da være den mest effektive måten å løse oppgavene på. Dette kravet innebærer at dersom statlige virksomheter bruker konsulenter til å dekke et kapasitetsbehov, må dette være en mer effektiv måte å løse oppgavene på enn å øke egen bemanning. Samtidig kommer det fram i rapporten at to tredeler av de undersøkte virksomhetene mangler strategi for hva det offentlige skal utføre selv, og hva som bør overlates til markedet. Dersom virksomhetene

anskaffer konsulenttenester uten at formålet med tjenestene er tydelig beskrevet, kan det øke risikoen for at konsulentbruken ikke vil gi det ønskede resultatet (Riksrevisjonen, 2017, s.53)

Samtidig er et kritisk viktig funn at mange statlige virksomheter legger ikke godt nok til rette for kompetanseoverføring og gjenbruk av erfaringer fra tidligere konsulentkjøp. Hovedårsaken til dette er at virksomhetene ikke legger godt nok til rette for å motta kompetanse ved at det ikke blir satt av nok tid og ressurser til slik aktivitet (Riksrevisjonen, 2017). Manglende kompetanseoverføring skyldes i mindre grad at konsulentene ikke oppfyller avtaler om dette. For å gjennomføre en god kompetanseoverføring er det viktig med god samhandling mellom konsulentene og virksomhetens ansatte. Det at statlige virksomheter i liten grad benytter muligheten til å få overført kompetanse på områder der dette er ønskelig, kan føre til at virksomhetenes framtidige behov for konsulenttenester blir høyere enn nødvendig (Riksrevisjonen, 2017, s.72). Samtidig kommer det fram i en spørreundersøkelse at 62 prosent av medarbeiderne i virksomhetene som har brukt konsulenttenester, mener at det bare er et lite forbedringspotensial (Riksrevisjonen, 2017, s.57). Dette gir vann på mølla, med tanke på de overordnede spørsmålene jeg stilte innledningsvis i denne avhandlingen. Spørsmålet jeg henviser til var ønsket å belyse beslutningsgrunnlaget til Forsvarsdepartementet og hvilke aktører som argumenterte at ekstern konsulentbistand i etterkant av en suksessfull interneffektiviseringsperiode var hensiktsmessig og korrekt forvaltning av statlige midler. Dette blir interessant å belyse i kapittel 5.

### **3.5 Oppsummering av studiens bakgrunn og kontekst**

Dette kapittelet har gitt en kontekstuell forståelse av ambisjonen med studien og satt studiens teoretiske rammeverk med beslutningsmodellen i kontekst. Her ble innledningsvis forsvarssektorens organisasjonsstruktur presentert slik at forskeren og leseren deler samme forståelse av hvordan Forsvaret er strukturert med dens enheter og hvor beslutningsmyndigheten er fordelt. Hovedtrekkene videre i kapittelet har vært å presentere de ulike omstillingene Forsvaret har vært gjenstand for etter den kalde krigen, men det et særlig fokus på interneffektiviseringsperioden (2009-2014). Ettersom omstillinger og reformer har stått sentralt i Forsvaret de siste tiårene var det hensiktsmessig å presentere hvordan reformer og endringer preger offentlig sektor. Avslutningsvis ble det gjort rede for bruken av private konsulenter i offentlig sektor fra et historisk perspektiv. Her ble fordeler samt ulemper disse tjenestene medfører presentert.

## 4. Metodisk grunnlag og rammeverk

Dette kapittelet vil gjøre rede for de metodologiske valgene og vurderingene som er tatt for å besvare studiens problemstilling: *Hva kjennetegnet den politiske beslutningsprosessen i Forsvarsdepartementet som førte til anskaffelsen av McKinsey & Company sine tjenester i 2014, og hvordan kan dette forklares?* Jeg presiserte i det innledende kapittelet at denne problemstillingen skulle operasjonaliseres gjennom fem forskningsspørsmål, som også dannet grunnlaget fasene i studiens analytiske rammeverk. De følgende delkapitlene vil gi en innsikt i studiens metodiske rammeverk hvor jeg innledningsvis vil gjøre rede for valg av metode. Deretter vil jeg beskrive fremgangsmåten jeg har benyttet meg av for dataproduksjon, hvor jeg begrunner og argumenterer for valgene jeg har tatt. Videre blir det naturlig å vurdere studiens forskningsdesign og belyse ulike forskningsetiske vurderinger som jeg har forholdt meg til. Her gjøres det rede for studiens validitet, reliabilitet og utfordringer knyttet til det metodiske designet jeg har skissert. Avslutningsvis vil jeg presentere et alternativt forskningsdesign som kunne belyse studiens problemstilling på en annen måte.

Forskningsmetodikken som anvendes i en gitt studie eller avhandling vil avhenge av litteraturen som benyttes. Det første primære spørsmålet som blir stilt er om problemstillingen og teorien som benyttes legger til rette for en kvalitativ eller kvantitativ forskningsstrategi, eller om en pragmatisk tilnærming vil være mulig ved at de kan kombineres (Ringdal, 2013). Det er et sentralt metodisk skille mellom disse forskningsstrategiene hvor kvalitativ metode er basert på tekstdata, og kvantitativ metode er basert på talldata (Bukve, 2016). Utgangspunktet til denne studien ligger teoretisk forankret i den presenterte modellen *den politiske prosessen for beslutningstaking* som ble framstilt i delkapittel 2.2. Denne modellen legger til rette for en kvalitativ analyse fordi det vil gi inngående kunnskap om de ulike fasene i beslutningsprosessen. Denne teorien benyttes som utgangspunkt for en casestudie som har som ambisjon å analysere beslutningsprosessen i Forsvarsdepartementet som førte til anskaffelsen av McKinsey sine tjenester i 2014. De metodiske valgene som blir tatt i denne studien har høy relevans med hva jeg mener er den optimale metoden for å knytte den presenterte teorien i de ulike fasene opp mot data og empiri. Her foretar jeg meg en kvalitativ tilnærming som baserer seg på analyser av en rekke dokumenter og intervju med sentrale informanter i beslutningsprosessen.

## 4.1 Metodisk tilnærming: En kvalitativ casestudie

Definisjoner av *casestudie* er mangfoldig. Gerring (2007, s.19, egen oversettelse) definerer casestudie som én analyseenhet som er gjenstand for intensive undersøkelser og er et spatialt avgrenset fenomen (en enhet) som er observert på et enkelt tidspunkt eller over en viss tidsperiode. Gerring hevder at en casestudie kan forstås som en intensiv studie av en enkelt case der formålet med studien - i det minste - er å belyse en stor «klasse» av caser. Det å benytte seg av casestudier som forskningsverktøy gjør at man kan omfatte flere tilfeller (Gerring, 2017, a.27) En annen definisjon og forståelse har George og Bennett (2005, s.17-18, egen oversettelse) som definerer case som en forekomst av en rekke hendelser, som kan sees på som et fenomen av vitenskapelig interesse; revolusjoner, styringsregimer, etc.

Formålet med min avhandling er å berike forskningsfeltet som omfatter bruken av private konsulenter i offentlig sektor. Ambisjonen min var å avgrense dette feltet til en case hvor jeg tar sikte på å analysere en beslutningsprosess som fant sted i en gitt sektor. Slik det kom fram i innledningen så har det i et historisk perspektiv vært flere norske offentlige sektorer som har benyttet seg av private konsulenter. Dette gjorde at jeg satt med flere alternative caser som jeg kunne belyse. Jeg valgte å forhøre meg med ulike professorer på UiB om hvilken case som kunne være mest aktuell. Det primære argumentet som lå til grunn for at jeg besluttet å ta for meg Forsvarsdepartementet og McKinsey var at rapporten som ble overlevert 17 mars 2015 til Forsvarsdepartementet ligger tilgjengelig for offentligheten. Dette gjør at kategoriseringen av datainnsamlingen blir langt lettere for meg som forsker og i tillegg til at det er en signifikant styrke når det kommer til min studies relabilitet.

Yin (2018) er av den oppfatning at omgivelsene til det aktuelle fenomenet som belyses står sentralt og definerer casestudier som en empirisk undersøkelse av et fenomen i sine naturlige omgivelser og kontekst, der grenseflaten mellom fenomenet og omgivelsene ikke er klare, og der det benyttes flere datakilder (Yin, 2018, s.15, egen oversettelse). Styrken til Yin sin definisjon ligger i at han tar høyde for at man må studere casene i de omgivelsene de faktisk utspiller seg i og ha en realistisk forståelse av caset som et kontekstualisert fenomen, hvor casen kan verken kontrolleres eller annulleres (Bukve, 2016, s.122). Av denne grunn, og fordi jeg er av den oppfatning av at studiens omgivelser gjør studien så særegen, gjør at jeg benytter meg av Yins definisjon som utgangspunkt for casestudien. Jeg må samtidig trekke frem at en svakhet ved denne definisjonen er at den avgrenser seg til kun «samtidige» fenomener som skjer og legger ikke til rette for å vurdere påvirkningskraften som «tidligere» fenomen kan ha på den

aktuelle casen. Ringdal (2013) bemerker seg dette og konkretiserer at skillet mellom samtidige og historiske fenomener blir kunstig og at et casedesign faktisk kan undersøke et historisk fenomen eller prosess over tid. Jeg velger derfor, i min avhandling, å se case som et fenomen i lys av historiske hendelser og i samspill med andre fenomener som utspilte seg på samme tid.

Min forståelse av hva en casestudie faktisk er ligger forankret i Yin (2018) sin definisjon, med Bukve (2016) og Ringdal (2013) sine modifikasjoner av definisjonen. Tidsrommet og konteksten som casen befinner seg i dateres tilbake til juli 2014 da Forsvarsdepartementet valgte å utlyse en anbudskonkurranse om bistand til modernisering og effektivisering av forsvarssektoren og fram til rapporten ble overlevert av leverandørene av disse tjenestene mars 2015. Samtidig mener jeg det er avgjørende å trekke frem historiske hendelser som har ledet opp til dette kritiske punktet, hvor det faktum at en anbudskonkurranse ble en nødvendighet. Av denne grunn utvides tidsaspektet for casen, men brennpunktet vil være 2014-2015.

I likhet med alle andre metodiske design har casestudie sine styrker og begrensninger, som også min studie vil være preg av. Dette vil jeg i større grad rette fokus mot under delkapitlene *validitet* og *relabilitet*, men det er verdt å nevne det Gerring (2004) betegner som *homogene casestudier*. Studier som behandler kun én analyseenhet medfører et skille mellom sammenlignbarhet på den ene siden, og representativitet på den andre siden. En case med én analyseenhet vil kunne sammenlignes med en annen case, som vil tilsi at sammenlignbarheten i en casestudie er en styrke (Gerring, 2017, s. 253-254). Dersom det hadde eksistert en tidligere eller lignende casestudie av en beslutningsprosess i Forsvaret, som førte til eksterne konsulenttjenester ville det å sammenligne casene vært berikende. Samtidig så vil fremtidig forskning på feltet kunne ta utgangspunkt i min avhandling og da sammenligne de min case med det aktuelle caset. Likevel antyder denne styrken også en tilsvarende begrensning. Casestudier som studerer én enhet, kommer ofte til kort i sin representativitet, hvor den grad årsakssammenhenger som er bevist av den ene enheten, kan ikke antas å være treffende for et større sett av enheter som ikke har vært gjenstand for forskning (Gerring, 2017, s. 256).

## **4.2 Metodiske valg og datamateriale**

Etter at valget falt på Forsvarsdepartementet og McKinsey som case var det naturlig å lete etter hvilket datamateriale som var tilgjengelig for å besvare problemstillingen. Jeg visste at rapporten lå tilgjengelig for offentligheten (den mest sentrale begrunnelsen for valg av case)



men visste ikke hvilke andre datamaterialer som var tilgjengelig, ei heller hva som var relevant. De metodiske valgene for denne avhandlingen ligger forankret i modellen som utgjør studiens teoretiske rammeverk *den politiske prosessen for beslutningstaking*. De fem ulike fasene i denne modellen har som formål å beskrive og forklare de ulike fasene i beslutningsprosessen som fant sted i Forsvarsdepartementet, hvor den metodiske tilnærmingen for å innhente optimal data og empiri varierer fra fase til fase. Den primære tanken jeg gjorde meg tidlig i studieprosessen var å gjennomføre to dokumentanalyser, der den ene undersøker og kategoriserer ulike offentlige dokumenter (St.prp., Meld.st., NOU, årsrapporter etc.) for å kartlegge sentrale begivenheter som førte til anbuds konkurransen i 2014. En mer pedantisk beskrivelse av utvalgte dokumenter blir gjort rede for i neste delkapittel. Formålet med den andre dokumentanalysen var å analysere og kategorisere tiltakene i rapporten som ble overlevert av McKinsey til Forsvarsdepartementet opp mot teorien knyttet til translatører som dekontekstualiserer og kontekstualiserer beste praksiser. Videre skulle intervjuer med informanter supplere sekundærdataen fra de kvalitative dokumentanalysene for å belyse de ulike fasene i beslutningsprosessen mer nyansert.

#### **4.2.1 Dokumentanalyse**

Dokumentanalyse bygger på systematisk gjennomgang av dokumenter med sikte på kategorisering av innholdet som er relevant for problemstillingen (Grønmo, 2016). Datainnsamlingen foregår til dels parallelt med datanalysen og etter hvert som flere tekster studeres, analyseres og tolkes, blir problemstillingen bedre og bedre belyst, samtidig som forskeren får økende forståelse av hvilke andre tekster som er relevante og fruktbare for analysen. En av de viktigste forberedelsene en forsker gjør før datainnsamlingen er å avklare fokuset for studien, noe som gjøres gjennom å formulere en problemstilling og velge et teoretisk rammeverk som skal anvendes (Grønmo, 2016, s.175-176). Det at jeg hadde de fem ulike fasene i beslutningsmodellen gjorde at jeg på et tidlig tidspunkt hadde et ankerpunkt når det kom til datainnsamlingen. Disse fasene i prosessen ble operasjonalisert som ulike *kategorier* i dokumentanalysen, der data og dokumenter som ikke kunne kategoriseres innunder noen av fasene ble sett på som irrelevante for min studie. Dette var en tidseffektiv løsning og en vesentlig styrke da det kom til utvelgning av relevante dokumenter. Jeg benytter meg av en rekke forskjellige dokumenter i denne metodiske tilnærmingen fordi ulike typer offentlige dokumenter kan gi informasjon om hvor man er i beslutningsprosessen på ulike og bestemte tidspunkt. De offentlige dokumentene som jeg benytter meg av i denne studien er

stortingsmeldinger, proposisjoner, NOU 'er, rapporter fra riksrevisjonen, langtidsplaner for forsvarssektoren, årsrapporter, høringsinnspill, bøker og studier av omstillinger av Forsvaret og anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren.

Den første kategorien i dokumentanalysen har fått betegnelsen *problemdefinering*. Slik det ble presentert i teorikapittelet er studiens og casens kontekst sentral for denne fasen. Det er for dokumentanalysens første kategori at Bukve (2016) og Ringdal (2013) sine modifiseringer av Yin (2018) sin definisjon av casestudier er essensiell og gjeldende. De presiserte at fenomener er noe som utspiller seg over tid og historiske hendelser er viktig å belyse fordi de leder opp til den aktuelle casen. Dette gjorde det også gjeldende å benytte seg av det brede institusjonelle perspektiver fordi det åpnet opp for at jeg kunne vurdere hvilke hendelser som førte til definisjonen av problemet. For datainnsamlingen er dette den mest omfattende kategorien. Det var vanskelig for meg som forsker innledningsvis å vurdere hvilke hendelser som var relevante for defineringen av problemet, så derfor ble det aktuelt å lese bøker (Bogen og Håkenstad 2015; Norheim-Martinsen 2019; Børresen 2015), doktoravhandlingen til Bjerga (2014) og andre studier av omstillingene som Forsvaret hadde vært utsatt for de siste tiårene.

Videre ble det aktuelt å analysere ulike stortingsproposisjoner og langtidsplaner for forsvarssektoren for å 1) lese om de ulike omstillingene fra perspektivet til offentlige dokumenter, 2) søke etter *når* det ble aktuelt for forsvarssektoren å inngå strategisk samarbeid med privat sektor og kanskje viktigst 3) de ulike årsakene for *hvorfor* forsvarssektoren søkte seg til et strategisk samarbeid med private aktører. På et tidspunkt fikk jeg en forståelse av at Forsvarssektoren hadde vært gjennom intensive effektiviseringsperioder kort tid før anskaffelsen av McKinsey sine tjenester. Dette førte til at jeg måtte studere en rekke FFI-rapporter (Åmot 2014; Åmot 2015; Kvalvik og Berg-Knutsen 2009) om interneffektiviseringen av forsvarssektoren for å få kunnskap om faktiske og konkrete forhold knyttet til casen (Bratberg, 2017). Den økende forståelsen av casen og søken etter nye relevante dokumenter gjenspeiles i det Grønmo (2016, s.175) sier om at forskeren får en økende forståelse av casen etter hvert som flere tekster og dokumenter blir analysert.

Den andre fasen i modellen, som også utgjør dokumentanalysens andre kategori, har fått betegnelsen *agendasetting*. Formålet med denne fasen er å belyse *når* det aktuelle problemet som ble formulert nådde den politiske agendaen. Aktuelle spørsmål som reises i denne fasen av prosessen er *hvordan* og *hvorfor* det gikk fra å være et eksisterende problem til å nå den

politiske agendaen til beslutningstakere. Hensikten med denne fasen blir på mange måter å forsøke å finne ut om det var en utløsende årsak som førte til at problemet nådde den politiske agendaen. Det viste seg at dokumentanalysen for denne fasen skulle være utfordrende da det ikke stod noe om en utløsende årsak i noen offentlige dokumenter. Samtidig er det verdt å presisere at enkelte stortingsproposisjoner (nr. 45 (2000-2001); nr. 53 (2002-2003); nr. 48 (2007–2008)) var særlig gjeldende fordi de tok for seg endringer i Forsvaret som en ledelsesstyrt prosess med effektivisering gjennom personellreduksjon og pekte på de utfordringene Forsvaret stod ovenfor. En stortingsproposisjon jeg antok kunne ha en potensielt utløsende effekt på anbudskonkurransen i 2014 var St.prp. nr. 1 S (2014-2015) hvor *avbyråkratisering- og effektiviseringsreformen* ble presentert. Forsvarssektoren var allerede gjenstand for en interneffektivisering hvor ABE-reformen stilte ytterligere eksterne krav til effektivisering. Det kunne derfor tenkes at dette gjorde at problemet nådde den politiske agendaen og beslutningstakerne hvor det var behov for bistand fra privat sektor. Dette ble ikke bekreftet i noen dokumenter og viste heller ikke til noen dynamikk mellom aktørene i beslutningsprosessen. Det la derfor til rette for at jeg kunne få svar på mine overnevnte antakelser gjennom intervju med sentrale informanter i og rundt forsvarssektoren.

I modellens tredje fase har jeg forsøkt å finne ulike dokumenter og kontrakter som tar sikte på å besvare hvordan det presenterte problemet som har nådd den politiske agendaen kunne løses. Denne kategorien i dokumentanalysen har fått merkelappen *beslutningstaking*. I tillegg til å kategorisere data som belyser hvordan problemet kunne løses tok jeg også ta sikte på å belyse ulike alternativer som var aktuelle for å løse problemet og finne ut hvorfor beslutningen falt på McKinsey. Nå er det viden kjent at beslutningen for å løse problemet var å lyse ut en anbudskonkurranse via Merzell (2014) og DOFFIN (2014). Disse er de nasjonale kunngjøringsbasene for offentlige anskaffelser. Her vil jeg knytte teori som er presentert om offentlige anskaffelser, lover om offentlige anskaffelser og ARF opp mot detaljene i anbudskonkurransen for å belyse dens karakteristikk. Dynamikken og samspillet mellom de ulike politiske og private aktører i denne fasen av prosessen har ikke blitt funnet i noen offentlige dokumenter, fordi forhandlingene og aspektene ved slike prosesser er skjermet for offentlig innsyn. Dette fasiliteter, i likhet med denne forrige fasen, å formulere spørsmål til relevante og sentrale informanter som hadde innsyn i beslutningsprosessen.

Modellens fjerde fase omhandler *implementeringsstrategi* og åpner for en annen dokumentanalyse fordi den har som formål å gjøre et dypdykk i ét sentralt dokument:

McKinseys overleverte rapport til Forsvarsdepartementet (McKinsey, 2015). Her ønsket jeg å få svar på hvilke implementeringsstrategier som ble valgt og hva som kjennetegnet de ulike effektiviseringstiltakene i rapporten. Formålet var også å knytte teori vedrørende translatorer som bærere av organisasjonsidéer opp mot arbeidet McKinsey gjorde.

Modellens femte og siste fase har som formål å evaluere denne beslutningsprosessen og tar del i den første dokumentanalysen. I teorikapittelet nyanserte jeg evalueringsformene til å omhandle en økonomisk- og vitenskapelig evaluering<sup>8</sup>. For å vurdere denne beslutningen fra en økonomisk vinkling har jeg tatt utgangspunkt i årsrapportene som Forsvarsdepartementet har publisert fra 2014-2019. Dette gjøres for å vurdere sektorens totale forbruk og justere summen for inflasjon fra år til år. Denne formen har vist seg å ha noen implikasjoner grunnet det faktum at forsvarssektoren skiller seg veldig fra all annen offentlig sektor vi har i Norge. Slike økonomiske vurderinger er særdeles utfordrende med tanke på spuriøse variabler og noe Sverre Diesen kalte for *forsvarsspesifikk kostnadsvekst* (Kirkpatrick og Pugh, 1985: Hove og Lillekvelland, 2015: Bogen og Håkenstad, 2015: Diesen, 2007). Samtidig har jeg klart å kartlegge noen funn som har en spuriøs effekt på disse implikasjonene. Disse funnene blir presentert i studiens empiriske analyse.

Den vitenskapelige evalueringen utformes ved å benytte meg St.prp. nr. 151 S (2015-2016) som var den nye langtidsplanen for forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet benyttet seg av en rekke «uavhengige» rapporter som grunnlag for denne langtidsplanen, og det vil være interessant å kartlegge om noen av de foreslåtte tiltakene til McKinsey er å finne i denne langtidsplanen. Her vil det være interessant å formulere et spørsmål til mine informanter om hvilke vurderinger de gjør seg angående denne anskaffelsen og hvordan deres vitenskapelige vurderinger er. Den vitenskapelige evalueringen vil være forankret i premisset som jeg formulerte under delkapittel 1.3, som går ut på at offentlig virksomhet har en forpliktelse å forvalte felleskapets midler og ressurser så effektivt som mulig. Den vitenskapelige evalueringen vil da vurdere om denne beslutningen var den mest effektive forvaltningen av statlige midler. Andre vitenskapelige evalueringer jeg gjør meg er om en slik rapport har en innvirkning på Forsvarets operative evne. Hovedformålet med prosjektet er å identifisere tiltak

---

<sup>8</sup> Jeg ønsker å presisere at jeg er klar over at jeg ikke har den eksplisitte kunnskapen, kompetansen og erfaringen eller datagrunnlaget til å gjøre en teoretisk riktig økonomisk og vitenskapelig evaluering av denne anskaffelsen og beslutningsprosessen. Denne evalueringen kan fremstå som noe «pompøs», men tatt dette i betraktning vil jeg forsøke å gjøre en vurdering av det datamaterialet jeg har tilgjengelig innenfor forskningsetiske standarder.

som kan frigjøre ressurser fra den ikke-operative virksomheten og omdisponere midlene slik at den operative evnen styrkes (McKinsey & Company, 2015, s.6).

	Fasene i studiens analytiske rammeverk: <i>den politiske prosessen for beslutningstaking</i>				
	Problemdefinering	Agendasetting	Beslutningstaking	Implementering	Evaluering
Formål med fasen	- Hvordan ble problemet definert? - Hvilke aktører definerte problemet? - Begivenheter som ledet opp til problemets utforming	Når, hvordan og hvorfor gikk det fra å være et problem til at det trengte politisk handling fra beslutningstakere?	- Hvordan kan problemet løses? - Hvilke alternativ er aktuelle? - Hvilket alternativ ble valgt og hvorfor?	- Hvilken implementeringsstrategi ble valgt? - Hva kjennetegnet implementeringen? - Hva kjennetegnet tiltakene i rapporten?	Hvordan evalueres implementeringen? Økonomisk og vitenskapelig
Utvalg av dokumenter	- Bøker og studier av omstillinger i Forsvaret - St.prp. - Meld.st. - NOU - Riksrevisjon - LTP - FFI-rapporter - Doktoravhandling	- St.prp - NOU - LTP	-Regler for offentlige anskaffelser -Anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren - Den utlyste anbudskonkurransen fra FD på DOFFIN (2014) og Merzell (2014)	- Rapporten fra McKinsey til FD: <i>Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren</i> (McKinsey, 2015)	-Årsrapporter i Forsvaret - LTP - FFI-rapporter - Doktoravhandling - Høringsinnspill
Tilhører hvilken DA <sup>9</sup> ?	1	1	1	2	1

Tabell 4.0: Oversikt over studiens dokumentanalyser og tekstdata

#### 4.2.2. Intervju

Slik jeg presiserte i forrige delkapittel (spesielt i agendasettingsfasen) vil ikke dokumentanalysen kartlegge alle fasene i beslutningsprosessen så detaljert som jeg ønsker. Derfor ville intervjuer med sentrale informanter være en god supplerende metodisk tilnærming for å utfylle de ulike fasene med relevant informasjon. Intervju med informanter tar for seg innsamling av kvalitative data basert på individer som kilde. Forskeren stiller spørsmålene til respondentene om de forholdene som skal studeres, og respondentenes svar utgjør datagrunnlaget for studien (Grønmo, 2016). Respondenten ses på som en informant som besitter kunnskap og livserfaringer som forskeren ønsker innsikt i (Ringdal, 2013, s.242). I forkant av intervjuet velger forskeren ut en del tema på forhånd som skal inngå i samtalene, men gjennomføringer av intervjuet skjer på en fleksibel måte. Hvordan intervjuet utvikler seg,

<sup>9</sup> DA er et akronym for «dokumentanalyse»

avhenger av hva slags informasjon respondenten bidrar med, og hvordan kommunikasjonen en mellom forskeren og respondenten fungerer (Grønmo, 2016, s.167). Det har vært en styrke for mitt forskningsopplegg at disse intervjuene skjedde i etterkant av dokumentanalysen og kategoriseringen av tekstdata. Dette har gjort at jeg har opparbeidet meg god kjennskap om en rekke forhold knyttet til beslutningsprosessen i Forsvarsdepartementet og hvilken type informasjon jeg er ute etter. Kjennskap til store deler av beslutningsprosesser la også til grunn for å formulere gode spørsmål til *intervjuguiden*.

Intervjuguide blir sett på som den viktigste forberedelsen en forsøker gjør seg i forkant av et intervju. Intervjuguiden beskriver i grove trekk hvordan et intervju skal gjennomføres, med hovedvekt på hvilke tema som skal tas opp med respondenten. Guiden er forskerens utgangspunkt og rettesnor for intervjuingen (Grønmo, 2016, s.168). Det var også essensielt for intervjuguiden at den tok utgangspunkt i studiens problemstilling. Dette tok jeg som forbehold da intervjuguiden ble utformet og den hadde som formål å supplere de ulike kategoriene og fasene i dokumentanalysen for å berike den empiriske analysen. For å få en bredere forståelse av prosessen, intervjuet jeg informanter med kunnskap om de ulike fasene av beslutningsprosessen. Enkelte informanter hadde ekspertkunnskap og kjennskap til enkelte faser av prosessen, og mindre kunnskap om andre. Disse forholdene måtte jeg ta forbehold til og medførte at jeg leste meg opp på verkene og kompetansen til de ulike informantene i forkant av intervjuene. Med god kjennskap om ekspertisefeltene til informantene mine kunne jeg nå skreddersy og tilpasse ulike intervjuguider til de respektive personene jeg skulle intervju. Dette gjorde jeg for å forsikre meg at kvaliteten på intervjuene hadde et høyt nivå, og for at jeg kunne få besvart de spørsmålene jeg ønsket svar på.

Utvalget av respondenter kom gjennom å lete i databasene til Forsvaret og forsvarssektoren etter forskere, politiske aktører og personer som hadde eksplisitt kjennskap til/eller var en del av beslutningsprosessen som fant sted i Forsvarsdepartementet. Da jeg hadde opparbeidet meg en liste med potensielle informanter sendte jeg dem en forespørsel om å ta del i mitt mastergradsprosjekt via mail. Forsvarssektoren har ansatte som i stor grad jobber med sikkerhetsgradert informasjon, og navnene til alle aktørene i beslutningsprosessen som fant sted i Forsvarsdepartementet 2014 er ikke tilgjengelig for offentligheten. For å kunne komme i kontakt med relevante aktører som hadde god kjennskap til denne prosessen gjennomførte jeg *snøballutvelging* som er en strategisk utvelging av enheter til datainnsamling (Grønmo, 2016). Denne formen for utvelging av aktører skjer i samråd med aktørene selv der ulike aktører blir

bedt om å foreslå andre aktører som bør inkluderes i utvalget. Det er viktig at forskeren fremlegger informasjon til potensielle informanter slik at de har et godt grunnlag for å foreslå aktuelle kandidater til utvalget (Grønmo, 2016, s.117). Da jeg sendte forespørsel om intervju til enkelte aktører vedla jeg en kort presentasjon av min studie, og spurte om de hadde kjennskap til andre aktører som hadde kunnskap til min studie. Denne fremgangsmåten skulle vise seg å være særdeles berikende for analysens datagrunnlag, da jeg fikk tak i en rekke sentrale informanter gjennom denne strategiske utvelgelsen til utvalget.

I forkant av intervjuene som jeg skulle gjennomføre meldte jeg inn mitt mastergradsprosjekt til Norsk senter for forskningsdata (NSD). Dette gjøres av forskningsetiske forpliktelser da NSD sørger for at data om mennesker og samfunn kan hentes inn, bearbeides, lagres og deles trygt og lovlig (NSD, 2021). I forkant av intervjuene ble informantene oversendt en samtykkeerklæring som de måtte godkjenne og signere. Dette var i samråd med NSD sine retningslinjer om å ivareta informantenes personopplysninger og datamaterialet som ble høstet gjennom de ulike intervjuene. Mine informanter har alle bekreftet at jeg kan dele deres personopplysninger slik at de kan gjenkjennes. Derfor vil jeg gi en kort presentasjon av hver informant i neste delkapittel. Informantene ble også informert om at intervjuene ble registrert ved bruk av taleopptak og at jeg ville transkribere disse opptakene etter endt intervju. Transkriberingen med tilhørende lydopptak ble oversendt til informantene i etterkant for sitatsjekk slik at de hadde muligheten til å trekke tilbake intervjuet dersom de ønsket det. En transkripsjon er også lukrativt for forskeren selv slik Ringdal (2013) beskriver fordi et transkribert intervju fasiliterer i større grad en systematisk analyse. Jeg hadde bekymringer grunnet dagens COVID-19 situasjon at intervjuene skulle være problematiske å gjennomføre. Det viser seg at i 2021 er alt mulig, og samtlige intervjuer ble gjennomført over «ZOOM» der intervjuene kunne gjennomføres selvom forsker og informant befant seg på forskjellige steder i landet.

#### **4.2.2.1 Utvalg av informanter til intervju**

*Magnus Håkenstad (Intervju 1)* er for tiden doktorgradsstipendiat på Universitetet i Oslo, eksternt finansiert og jobber som forsker på institutt for forsvarsstudier (IFS) ved Forvarets høyskole. Her har han jobbet i over 10 år med problemstillinger som er særlig knyttet til omstillinger i forsvarssektoren, beredskap og krisehåndtering, samvirke mellom Forsvaret, politi og sivilsektor og langtidsplanlegging i Forsvaret. Som utdanning har han en mastergrad i historie fra Universitetet i Oslo (informasjon hentet gjennom intervju med informanten).

*Per Martin Norheim - Martinsen (Intervju 2)* er i dag viserektor for Forskning og utvikling ved Oslo Met og har vært det siden august 2019. Før det så ledet han det som ble kalte for «omstillingsprogrammet» (på IFS), som var et forskningsprogram rettet mot omstilling og effektivisering i forsvarssektoren. Det var et program som ble initiert av Institutt for Forsvarsstudier. Videre jobbet han etter hvert på Forsvarets stabsskole med ledelse og styring, og fortsatte å lede det programmet i 4 år. Tidligere har han jobbet som forsker for Forsvarets Forskningsinstitutt og er statsviter med doktorgrad i fra Universitetet i Cambridge i internasjonale studier (informasjon hentet gjennom intervju med informant).

*Dagfinn Christian Selvaag (Intervju 3)* arbeider til daglig som seniorforsker ved institutt for Forsvarsstudier (IFS). Han har arbeidet i Forsvarsdepartementet siden 1993, deriblant som budsjettsjef i 8 år. Han har arbeidet med sikkerhetspolitikk, langtidsplanlegging, operasjoner, økonomistyring, budsjetter og internrevisjon. Han har også hatt ansvaret for regelverket knyttet til konsulentbruk i forsvarssektoren (informasjon hentet gjennom intervju med informant)

*Håkon Lunde Saxi (Intervju 4)* er ansatt som førsteamanuensis ved stabsskolen på Forsvarets høyskole. Tidligere har han vært seniorforsker ved institutt for forsvarsstudier. I de årene opp mot langtidsplanen som ble presentert i 2016 var han seniorforsker ved institutt for forsvarsstudier og var en del år ansatt som programleder på «planprogrammet» som leverte policy-relevant forskning og aktivitet inn mot den langtidsplanen (informasjon hentet gjennom intervju med informant).

### **4.3 Vurdering av studiens forskningsdesign**

Så langt i dette metodekapittelet har jeg gjort rede for studiens metodiske tilnærming, hvilke metodiske valg som er gjort samt datamaterialet. For å gjøre en vurdering av studiens samlede forskningsdesign har jeg dedikert et delkapittel til å vurdere dens styrker og begrensninger. Her vil jeg belyse studiets gyldighet og pålitelighet gjennom å gjøre rede for ulike former for validitet og reliabilitet.

#### **4.3.1 Validitet**

*Validitet* er en betegnelse på datamaterialets gyldighet for den problemstillingen eller forskningsspørsmål som skal belyses i en gitt studie (Grønmo, 2016, s. 251). Validiteten er høy hvis undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen resulterer i data som er relevant for



problemstillingen. Det er et uttrykk for hvor godt datamaterialet svarer til forskerens intensjoner med undersøkelsesopplegget. Ifølge van Thiel (2014) er validitet et omstridt begrep i kvalitativ forskning fordi det er for nærliggende kvantitative antakelser. Tjora (2017) vurderer validitet som et prosjekts gyldighet og at en forsker måler det han eller hun ønsker å måle. Sammenlignet med *reabilitet*, som blir presentert i neste delkapittel, er validitetsbegrepet mindre presist og mer omfattende fordi validiteten referer til flere aspekter ved datainnsamlingen og datamaterialet enn det reabiliteten gjør (Grønmo, 2016, s. 251). Validitetsbegrepets omfang og kompleksitet blir tydelig når man skiller mellom ulike typer validitet. Slike distinksjoner gjør Yin (2018) og presenterer tre ulike former for å måle validitet slik at en kan vurdere forskningskvaliteten: *konstruerende validitet*, *intern validitet* og *ekstern validitet*. Presentasjonen og vurderingene av disse begrepene vil også bli supplert med Adcock og Collier (2001) sine implikasjoner og forståelser av begrepene.

*Konstruerende validitet* (egen oversettelse av *construct validity*) sikrer at forskeren måler det teoretiske begrepet som han eller hun har som formål å måle (Yin, 2018, s. 42). Dette fordrer viktigheten av at utgangspunktet for studien har en presis definisjon og korrekte operasjonelle mål for konseptene som studeres. Begrepsvaliditet angir om den operasjonelle definisjonen er i samsvar med fenomenene man ønsker å belyse (Adcock og Collier, 2001, s.538). Belyser man alle nøkkelementer med adekvate indikatorer? Som Yin (2018, s.43) og van Thiel (2014) presiserer blir denne første testen av validitet utfordrende når det kommer til kvalitative casestudier.

Jeg tillater meg å bryte ned begrepet og forståelsen til Yin (2018) slik at jeg best mulig kan forklare den konstruerende validiteten i min studie. I kvalitative casestudier tar en forsker et fenomen ut av konstellasjon av pågående samfunnsfenomener, for å forklare casen nærmere (Yin, 2018, s.47). Dette kan bli sett på som det første steg i en studie av ulike nivåer, som er lettere forklart i kvantitative studier enn i kvalitative (van Thiel, 2014). Bakgrunnskonseptet og konstellasjonen av samfunnsfenomener for min studie er bruken av private konsulenter i offentlig sektor. Konseptualiseringen og casen jeg trekker fra denne konstellasjonen er beslutningsprosessen som fant sted i Forsvarsdepartementet 2014 som endte opp med anskaffelsen av private konsulenttjenester. For å analysere denne prosessen benytter jeg meg av én adekvat indikator for å belyse nøkkelementer i denne casen (Adcock og Collier, 2001, s.538). For å studere og analysere denne beslutningsprosessen har jeg komponert og designet en beslutningsmodell med inspirasjon fra Knill og Tosun (2012), og andre forskere, sin

forståelse av politiske beslutningsprosesser. Grunnet det faktum at deres modell er anerkjent og er ofte vært anvendt i studier av politiske og offentlige beslutningsprosesser gjør at den konstruerende validiteten her opprettholdes.

På det «neste» nivået i min studie må denne beslutningsprosessen deles inn i ulike trinn/steg som kan forstås som ulike indikatorer (Adcock og Collier, 2001, s.531). Disse indikatorene belyser individuelt ulike aspekter ved beslutningsprosessen, enten det er eksempelvis er problemdefineringsfasen eller beslutningsfasen. For å samle inn data til de ulike indikatorene benytter jeg meg av forskjellige metodiske tilnæringer for en optimal datainnsamling (Yin, 2018, s.43). Ved å ha en pragmatisk metodisk tilnærming, resulterer det i at flere sider ved beslutningsprosessen blir belyst og flere aktørers agendaer blir analysert. Samtidig har de ulike aktørene som intervjues ulike kompetanseområder som gjør at intervjuguiden må modifiseres og tilpasses de respektive informantene. Dette gjøres for at deres kompetanse kan besvare ulike aspekter ved beslutningsprosessen gjennom tilpassede indikatorer. Intervjuguiden med dens tilhørende spørsmål kan også forstås som et verktøy til å besvare de ulike indikatorene. Ved å redefinere dette «verktøyet» sikres indikatorene og forhøyer studiens konstruerende validitet.

*Intern validitet* søker å etablere kausale forhold og vurderer slutninger som trekkes om årsakssammenhengen i datamaterialet (Yin, 2018). Intern validitet er hovedsakelig en bekymring for forskere som tar sikte på forklarende casestudier. En slik casestudie har som ambisjon å forklare hvordan og hvorfor hendelse X førte til hendelse Y. Lav intern validitet i en studie oppstår dersom en forsker feilaktig konkluderer med at det er en årsakssammenheng mellom X og Y, uten å ha belyst en tredje spuriøs hendelse som har forårsaket Y (Yin, 2018, s.45). En slik spuriøs sammenheng kunne vært gjeldende slik jeg presiserte i delkapittel 4.2.1 *dokumentanalyse*, under fasen «agendasetting». På det gjeldende tidspunktet hadde jeg ikke klart å kartlegge hva som var den utløsende faktoren som førte til et definert problem nådde den politiske agendaen, som videre førte til anbudskonkurransen. Ved å supplere dokumentanalysen med intervju for å besvare problemstillingen og analysere beslutningsprosessen mer detaljert ble den spuriøse variabelen belyst. Dette vil være mer forklarende i studiens analysedel hvor det viser seg å være ABE reformens inntreden og en intern strid i forsvarssektoren mellom den militære ledelsen og den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet var de utløsende årsakene. Hadde jeg ikke benyttet meg av flere metodiske tilnæringer, eksempelvis kun dokumentanalyser, ville den interne validiteten vært svak i min studie da jeg ikke kunne ta høyde for disse spuriøse variablene.

*Ekstern validitet*, som utgjør den tredje validitetstesten, har som formål å vurdere studiens generaliserbarhet, hvor den tester hvorvidt funnene og resultatene i en studie kan være generaliserbart (Yin, 2018, s. 45). Casestudier baserer seg i stor grad på intensive observasjoner av ett enkelt fenomen der det kan være utfordringer å trekke slutninger fra en enkel case til et større antall fenomener. Min studies generaliserbarhet har dessverre sine svakheter. Slik som informantene mine presiserer, og en forståelse jeg har opparbeidet meg selv, er at forsvarssektoren er ulik all annen offentlig sektor vi har i Norge. Redegjørelsen med empiriske eksempler for dette utsagnet vil belyses i studiens analyse (kapittel 5), hvilket gjør at funnene som er gjeldene i denne studien ikke kan benyttes i andre lignende studier av beslutningsprosesser som fører til anskaffelsen av private konsulenter. Samtidig mener jeg det er verdt å presisere at studien innehar en viss grad av ekstern validitet i og med at beslutningsmodellen som jeg har utformet kan være overførbar og generaliserbar til andre lignende studier. Fasene som fungerer som indikatorer i beslutningsprosessen *kan* være fruktbare å bruke som utgangspunkt i lignende av politiske beslutningsprosesser i offentlige sektorer som fører til private konsulenttjenester. Samtidig legges det trykk på ordet «kan» fordi dette er en påstand jeg ikke kan bekrefte, noe som medfører at jeg ikke kan konkludere med at studien er generaliserbar på dette området.

#### **4.3.2 Relabilitet**

*Relabilitet* referer til studiens pålitelighet og dette kan testes ved at en annen forsker gjentar studien med samme forskningsdesign og kan produsere samme resultater og trekke like konklusjoner (Yin, 2018, s.46). Relabiliteten i en studie er høy dersom undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen gir pålitelige data (George og Bennett, 2005, s.106). I praksis er det ikke alltid mulig å gjennomføre gjentatte innsamlinger av data om de samme fenomen. En grunn til dette er at samfunnsmessige fenomener er i stadig endring (Grønmo, 2016, s.241). Relabiliteten avhenger av hvordan undersøkelsesopplegget er utformet, og hvordan datainnsamlingen blir gjennomført. Høy relabilitet forutsetter dels at undersøkelsesopplegget er utformet så klart at det fungerer på en entydig måte, dels at datainnsamlingen blir grundig og systematisk gjennomført. Datainnsamlingen og forskningsdesignet jeg har utformet legger i høy grad til rette for at studien kan repeteres. Alle dokumenter jeg har benyttet meg av er tilgjengelig for offentligheten og teorier jeg bruker som analytiske måleinstrumenter er velkjente teorier. Dette var viktig for valg av studie, da rapporten om Forsvarets effektiviseringspotensial fra McKinsey ligger tilgjengelig for offentligheten. Det skal presiseres at ved å benytte seg av intervjuer med

informanter så kan en forsker på et bestemt tidspunkt i fremtiden ikke kunne gjenskape studien. Dette kan være av naturlige årsaker som død og sykdom, men også det at informantene ikke lenger ønsker å uttale seg om saken.

#### **4.4 utfordringer ved forskningsdesignet**

Av det jeg har presentert av metodiske vurderinger vedrørende mitt forskningsdesign gjør jeg meg noen tanker om utfordringer ved dette designet og studien generelt. Jeg ser hovedsakelig to utfordringer med designet jeg har komponert. Den første utfordringen angår det jeg presenterte om studiens eksterne validitet. Studien hadde som utgangspunkt å berike forskningsfeltet som angår bruken av private konsulenter i offentlig sektor. Det hadde vært en stor fordel for min studie å kunne ha en lignende studie å sammenligne mine funn og resultater med. Dette kunne også gjort at funnene mine i studien *kunne* generaliseres. På samme måte som at jeg var klar over denne utfordring ved mitt design la det også føringer for et ønske om å gjennomføre denne studien. Jeg ønsket en personlig og akademisk utfordring om å belyse et forskningsfelt jeg hadde stor interesse av, på tross av disse utfordringene.

Den andre utfordringen med denne casen bygger på Forsvarets bruk av sikkerhetsgradert informasjon. Mye av datagrunnlaget til analysen er tilgjengelig for offentligheten, gjennom innsyn i ulike stortingsproposisjoner, NOU 'er, langtidsplaner etc. Det som ikke er tilgjengelig for offentligheten er de nærliggende forklaringene og detaljene i anbudskonkurransen som kanskje ville gitt meg noen indikasjoner og svar på *hvorfor* McKinsey ble valgt som leverandør. Hvilke detaljer i «tilbudet» som McKinsey overleverte til Forsvarsdepartementet gjorde at de ble valgt som leverandører? Dette er detaljer i kontrakten som er skjermet for offentlig innsyn. Samtidig har jeg forsøkt å snu kappen etter vinden og heller forsøkt å få frem slike detaljer gjennom intervjuer med personer som har god kjennskap til denne anskaffelsen og aktører med egne agendaer i denne saken. Ideelt sett skulle jeg også ønsket å gjennomføre intervjuer med nøkkelpersoner fra Forsvarsdepartementet sin side (Ine Marie Eriksen Søreide og Odd-Harald Hagen) og de tre personene som utarbeidet rapporten fra McKinsey sin side. Det har det ikke vært mulig å få til på tross av at jeg hadde en bekjent i McKinsey som kunne startet en snøballutvelging. Det har ikke vært en avgjørende faktor som har svekket min analyse, men de kunne hatt noen interessante innspill som kunne beriket analysen og drøftingen ytterligere.

#### **4.5 Alternativ metodisk tilnærming til å besvare problemstillingen**

Selvom jeg argumenterte for at mitt forskningsdesign er det mest hensiktsmessige for å belyse problemstillingen ønsker jeg å presentere en alternativ metodisk tilnærming til å besvare problemstillingen med et kvantitativt design. Mitt forskningsdesign tar for seg dynamikken mellom aktørene på det øverste ledernivået i forsvarssektoren og hvordan kontekstuelle forhold har formet beslutningsprosessen. En kvantitativ studie kunne kartlagt hvordan de ansatte og ledere på mellomnivåer i sektoren oppfattet beslutningsprosessen. En slik kvantitativ tilnærming hadde også kunnet gitt høyinteressante funn når det kom til evalueringen av en slik beslutningsprosess blant ansatte og mellomledere. Et metodisk valg jeg ville gjennomført, og dette baserer seg på ikke noe annet enn kvalifiserte antakelser med tanke på at jeg er kjent med konteksten, er en spørreundersøkelse. En slik undersøkelse ville tilrettelagt for en flernivåstudie med ansatte lavt i den hierarkiske strukturen og mellomledere. Spørsmålene som kunne båret frem fruktbare svar blant de ansatte på de lavere nivåene ville omfattet hvordan de oppfattet den kontinuerlige omstruktureringen i Forsvaret og mange tiltakene som blir iverksatt. Det ville vært interessant å spørre ledere på et mellomnivå, og særlig den militære operative ledelsen, om hvordan de oppfattet at eksterne sivile aktører skulle gi predikasjoner for hvordan sektoren og arbeidsplassen deres skulle struktureres. Jeg er klar over at dette er et ledende spørsmål, men det er satt litt på spissen for å indikere hvordan en slik studie kunne resultere i interessante funn.

#### **4.6 Oppsummering av studiens metodiske rammeverk**

Dette kapittelet har gjort rede for, diskutert og reflektert over de metodologiske valgene i denne avhandlingen. Studiens forskningsdesign er en kvalitativ casestudie av beslutningsprosessen som fant sted i Forsvarsdepartementet i 2014, som førte til anskaffelsen av private konsulenttenester. De metodiske valgene og datamaterialet er hentet gjennom analyser av offentlige dokumenter og rapporten som ble overlevert fra McKinsey til Forsvarsdepartementet 17 mars 2015. Disse dokumentene dekket og belyste ikke alle fasene ved beslutningsprosessen som utgjør studiens teoretiske rammeverk så dokumentanalysen er supplert gjennom intervjuer med fire nøkkelinformanter. Studiens kvalitet er vurdert som høy på indre validitet, men har et lavt formelt generaliseringspotensiale grunnet sektorens særegenhet. Samtidig er det vurdert dithen at studiens teoretiske rammeverk kan teoretisk generaliseres og anvendes dersom lignende studier har som ambisjon å belyse beslutningsprosesser i andre deler av offentlig sektor. Studiens reliabilitet vurderes som høy.

## 5. Empiriske resultater og analyse

I dette kapitlet benytter jeg studiens teoretiske rammeverk til å presentere og analysere de empiriske resultatene til de fem ulike fasene i beslutningsprosessen. Ved å presentere studiens datamateriale og analysere dem samtidig gjør at presentasjonen av funnene vil foregå mye mer dynamisk enn hvis jeg skulle hatt et delkapittel med empiriske resultater og et eget med analyse. Kapitlet er strukturert slik at jeg vil presentere de ulike empiriske resultatene i kronologisk rekkefølge fra effektiviseringsproblemet ble definert til fasen der de ulike evalueringsformene blir gjennomført. Analysen vil forgå sekvensielt med presentasjonen av datamaterialet og vil drøfte de empiriske funnene som har blitt presentert ved hjelp av teoretiske perspektiver for å gi en bredere forståelse av de ulike forskningsspørsmålene som ble formulert innledningsvis i avhandlingen. Ved å gjøre dette vil jeg ha et godt fundament og grunnlag for å trekke en konklusjon til studiens problemstilling i lys av de empiriske resultatene og analysen.

### 5.1. Problemdefinering

#### 5.1.1 Fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar

De store omstillingene som Forsvaret har vært gjenstand for kan hovedsakelig dateres tilbake til den kalde krigen, da det norske Forsvaret var et *mobiliseringsforsvar*. Frykten for en atomkrig etter den kalde krigen var prekær, og grunnprinsippet i Norge var at samfunnets samlede ressurser skulle være tilgjengelig og mobiliseres for Forsvaret dersom det skulle være nødvendig å forsvare landet. Dette var en særdeles liten kostnadseffektiv mobilisering av Forsvaret, men var i aller høyeste grad nødvendig for å maksimere Forsvarets operative evne (Norheim – Martinsen, 2019, s.11).

Da frykten og faren for en total krig forsvant, falt også behovet for et slikt mobiliseringsforsvar. Norge var da det NATO-landet med størst andel av befolkningen mobiliseringsdisponert i de væpnede styrker. I fredstid lå dette tallet på 30.000 – 40.000 hoder som også inkluderte sivilt ansatte og vernepliktige i førstegangstjenesten. Etter frykten for den kalde krigen lå dette tallet, selv i fredstid (1991), på formidable 320.000 personer (Bogen og Håkenstad, 2015, s.32). Dette medførte store kostnader for Forsvaret og i den kommende perioden rundt årtusenskiftet var Forsvaret gjenstand for en stor omstilling: Forsvaret skulle gå fra et tungt mobiliseringsforsvar til å bli et *innstasforsvar* som også hadde operative oppgaver i fredstid.

Stortinget og regjeringen gir sine oppdrag til Forsvaret gjennom langtidsplaner som gjelder for fire år. Forsvarets drift, rammer og innretning styres gjennom fireårsplaner, kalt langtidsplan for forsvarssektoren (Forsvaret, 2021). Med Forsvarets økonomiske krise lagt til grunn ble det arbeidet intensivt med datagrunnlaget for den «nye» langtidsplanen som skulle iverksettes fra nyåret 2002 og skulle strekke seg fram til 2006 (Bogen og Håkenstad, 2015, s.117).

Regjerings forslag til langtidsplan for perioden 2002-2005 ble lagt fram den 16. februar 2001 under navnet Stortingsproposisjon nr. 45 (2000-2001) *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Krisen og usikkerheten kom klart og tydelig fram i denne proposisjonen

*Forsvaret befinner seg i en dyp og vedvarende strukturell krise. To grunnleggende ubalanser preger situasjonen: Forsvarets størrelse står ikke i forhold til de ressurser det blir tilført, og Forsvarets innretning er ikke egnet til å løse framtidens oppgaver (St.prp. nr. 45 (2000-2001), s. 6).*

*Forsvaret er i ferd med å forvitre [...] uten drastiske grep vil de grunnleggende problemene Forsvaret sliter med i dag, forsterkes. Regjeringen mener derfor at Forsvaret både må og bør legges om. Situasjonen fordrer en omfattende reduksjon og betydelig endring av hele Forsvarets struktur og organisasjon - mindre justeringer vil ikke være tilstrekkelig (St.prp. nr. 45 (2000-2001), s. 9).*

Det ble klart og tydelig at Forsvaret befant seg i en økonomisk krise der behovet for effektivisering var et åpenbart alternativ som kunne være en løsning på problemene. Dette bekrefter en av mine informanter.

*Ja, jeg vil si det (omstillingene i Forsvaret) begynner for alvor i 2001 med St. prp 45. Da som en ledelses- og politiskstyrt prosess. Det var i en periode hvor den ble lagt frem av en Arbeiderparti-regjering og det var vel det mest ambisiøse krafttaket i hele deres periode. Da var det personellreduksjoner, betydelige personellreduksjoner, og også betydelig reduksjon i infrastruktur (eiendom, bygg og anlegg). Da snakker vi ned 5000 årsverk og 2 millioner kvadratmeter reduksjon. Det var en borgerlig regjering som gjennomførte planen. Reduksjonene skulle bidra til å finansiere en modernisering av Forsvaret (Intervju 3, Selvaag).*

Her kan man se omstillingene som skjer i Forsvaret i lys av et hierarkisk-instrumentelt perspektiv. Omstillingene kommer som et resultat av formålsrasjonalitet hos de politiske aktørene i forsvarssektoren ved at de forsøker å få Forsvaret ut av økonomisk krise ved bruk å gå planmessig til verks ved å øke fokuset på mål- og resultatstyring. Endringen og omstillingen i Forsvaret er en prosess som startes fra ledelsen, noe som er forenlig med teorien som ble presentert i delkapittel 2.3.1.1. om den hierarkiske varianten. Grunnen til at Selvaag peker på at dette var en ledelses- og politisk styrt prosess var at den sivile styringssvikten og den fagmilitære autonomien hadde gjennom 90-årene vokst til et særegent styrings- og forvaltningsmessig problem for forsvarssektoren. Et av de mest konkrete uttrykkene for dette var at det sentraladministrative apparatet ikke virket i forsvarssektoren (Bogen og Håkenstad, 2015, s.125). Bjerga (2014) forklarer dette med begrepet *militæreksepsjonalisme*.

*Dette dreier seg om den grunnleggende styrings- og forvaltningspolitiske forutsetningen i forsvarssektoren: Hvis det er slik at offiserer og de militære institusjonene enten oppfattes som, eller i realiteten er noe annet eller annerledes enn sivile fagfolk og forvaltningsorganer, vil det kunne ha direkte konsekvenser for regjeringens evne til å uforme og iverksette politikk i forsvarssektoren (Bjerga, 2014, s.61).*

Dette kan være med på å forklare den manglende progresjonen i omstillingsarbeidet i 1990-årene og at det ikke er høstet tilstrekkelige gevinster fra omstillingene. Denne bekymringen bekreftes imidlertid i Stortingsproposisjon nr.45 (2000-2001) fordi omorganiseringen av det sentrale ledelsesapparatet ble her satt på dagsorden til sektoren. Forsvarsdepartementet fortsatte effektiviseringen av forsvarssektoren og i Stortingsproposisjon nr. 48 (2007-2008) slo Forsvarsdepartementet fast at Forsvaret skulle starte en interneffektiviseringsperiode fra 2009 – 2012 der det skulle effektiviseres for 0.5% årlig. Dette kravet ble videreført til inneværende langtidsperiode (2013–2016) med St.prp. nr. 73 S (2011-2012) *Et forsvar i vår tid står*, men her som et fastsatt årlig beløp på 160 mill. 2012-kroner (Åmot, 2015). Interneffektiviseringen ble detaljert fremstilt i studiens kontekstkapittel (delkapittel 3.2.1) og vil derfor ikke presenteres på nytt her.

Interneffektiviseringen fra 2009 – 2014 var på mange måter ikke godt nok for Forsvarsdepartementet som mente at sektoren fremdeles hadde problemer og utfordringer knyttet til effektivisering. I Stortingsmelding nr.14 (2012-2013) *Kompetanse for en ny tid* uttrykket Forsvarsdepartementet 1.mars 2013 at forsvarssektoren står ovenfor en ny fase i en



lang omstillingsprosess. Den nye fasen og utfordringen var sterkt knyttet til sektorens viktigste ressurs, menneskene, der sektorens kompetanse står i sentrum. Stortingsmeldingen mener dagens (i 2012) kompetanse er av høy kvalitet, men må hele tiden forbedres for å være i forkant av samfunnets utvikling. «Kompetanse er avgjørende for å videreutvikle vårt moderne innsatsforsvar i en verden som forandrer seg raskt» (Meld. St. 14 (2012-2013), s. 8). Stortingsmeldingen fremmer også løsninger for hvordan Forsvaret skal fortsette å effektiviseres og øke sektorens interne kompetanse. Her presenteres viktigheten av samarbeid med strategiske allianser og studiens problemdefinering blir for første gang knyttet opp mot privat samarbeid:

*Det er flere årsaker til at forsvarssektoren har behov for strukturert samarbeid og å etablere en bedre toveis kompetanselyt inn og ut av sektoren. For det første kan samfunnsnyttene øke dersom privat og offentlig sektor kan nyttiggjøre seg kompetanse utviklet i forsvarssektoren uten store ekstra investeringer [...] For det andre har sektoren et større behov enn tidligere for å kunne hente inn kompetanse som andre har utviklet, Samtidig øker forsvarssektorens avhengighet av aktører utenfor sektoren. Eksternt utviklet kunnskap er derfor viktigere nå enn før, i tillegg til at det er flere kompetanseområder enn tidligere som har motstykker i andre virksomheter [...] Invitasjoner fra sektoren til samarbeid vil signalisere åpenhet og vilje til å dele. Åpenhet skaper tillit og tillit skaper legitimitet (Meld. St. 14 (2012-2013), s. 32-33).*

Problemet til forsvarssektoren blir nå definert: Forsvarsdepartementet mener at sektoren har fremdeles problemer knyttet effektivisering og det bør frigjøres flere midler til prioriterte formål. Samtidig begynner Forsvarsdepartementet å se etter løsninger på problemet (strategisk samarbeid med privat sektor) uten at problemet har støtt på en utløsende faktor som krever oppmerksomhet fra beslutningstakere. Slik det kommer frem i Stortingsmelding nr.14 (2012-2013) forklarer aktørene at denne atferden (invitere andre sektorer til samarbeid) vil skape tillitt og legitimitet fra omgivelsene. Dette er forenlig med elementer i teorien til det brede institusjonelle perspektivet fra delkapittel 2.3.2 hvor aktører velger et gitt handlingsmønster, logikken om passende atferd, for å opptre legitimt for sine omgivelser.

### **5.1.2 Forsvarsdepartementet: hvordan skal vi få økte budsjetter og bevilgninger?**

Spørsmålet en gjerne stiller seg er hvorfor Forsvarsdepartementet hele tiden søker å effektivisere forsvarssektoren, på tross av at sektoren har vært gjennom omstillinger i nesten 20

år. I forrige delkapittel (5.1.1) ble de ulike begivenhetene som ledet opp til definisjonen av forsvarssektorens effektiviseringsproblem belyst, men ikke nødvendigvis forstått. Hva kjennetegner dynamikken og agendaen til de politiske aktørene i Forsvarsdepartementet? Hva kan forklare deres kontinuerlige ønske om effektivisering?

Formålet med interneffektiviseringen var naturlig nok å effektivisere forsvarssektoren slik at midler ble frigjort til mer prioriterte områder (Åmot, 2015). Samtidig beskriver Håkenstad at denne interneffektiviseringen hadde også et annet formål:

*Forsvarsdepartementet ønsket - etter mange år med trøbbel, kritikk for manglende økonomistyring og manglende budsjettoppfylling - å bevise at de kunne styre butikken. Dette gjorde de blant annet gjennom ulike interneffektiviseringsprosesser (Intervju 1, Håkenstad).*

Forsvarsdepartementet hadde et ønske om å gjenopprette deres legitimitet og «redde» ansikt etter en særdeles mørk periode ved å bevise ovenfor andre offentlige sektorer, men særlig Finansdepartement og staten at de kunne klare å effektivisere seg selv. Håkenstad (Intervju 1) er av den oppfatning at dette ikke bare var en interneffektivisering eller byråkratisk reform - det var også en del av et større politisk bilde. Aktørene i sektoren gjorde et bevist forsøk, gjennom interneffektiviseringen, å «overbevise regjering og storting at sektoren hadde behov for forutsigbare bevilgninger og budsjettmessig vekst» (Intervju 1, Magnus Håkenstad). Forsvarsdepartementet hadde med dette en agenda med interneffektiviseringen som var å bevise ovenfor regjeringen at de var bedre enn andre sektorer til kostnadseffektivisering, for så å gjøre seg fortjent til budsjettmessig vekst, som var deres ønske i utgangspunktet.

En sentral informant som selv var ansatt i Forsvarsdepartementet, og hadde høye administrative stillinger, var Dagfinn Christian Selvaag. Han bekrefter agendaen til aktørene:

*Det som etter hvert ble mer fremtredende var et ønske om å gjøre mer enn det man trodde man ville få til gjennom bevilgningsøkninger. Da måtte man se om det var mulig å skape økonomisk rom for det på andre måter. Der kom dette med interneffektivisering inn - et virkemiddel for å skaffe økonomisk rom for å få til det man ønsket å få til. Når forsvarssjefen registrerte at det politiske handlingsrom ikke åpnet for alt det forsvarssjefen hadde lyst til, så la han inn en interneffektiviseringsforutsetning, for å*

*øke det økonomiske handlingsrommet. Dette var en tilnærming Forsvarsdepartementet og regjeringen støttet (Intervju 3, Selvaag).*

Her er det mulig å forstå aktørenes atferd i lys av både den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet komplementerende med det brede institusjonelle perspektivet. Den hierarkiske varianten forteller oss at de politiske aktørene i forsvarssektoren handler med formålsrasjonalitet og konsekvenslogikk. Fordi de ønsket budsjettmessig vekst så har de kalkulert seg fram til at den beste måten å gjøre det på er å interneffektivisere sektoren. De regner med at konsekvensen av dette vil føre til at Finansdepartementet og regjeringen belønner handlingene deres med økte budsjetter. Vi kan også benytte oss av det instrumentelle perspektivet og logikken om passende atferd hos aktører for å forstå atferden til aktørene i Forsvarsdepartementet. Disse aktørene har i lang tid mistet ansikt ved at sektoren i har vært drevet på en lite kostnadseffektiv måte. I lys av den presenterte teorien i delkapittel 2.3.2 om det brede institusjonelle perspektivet handler aktører etter logikken om passende atferd for å skaffe seg legitimitet fra sine omgivelser. Dette er forenlig med handlingsmønstre til aktørene i Forsvarsdepartementet som opptrer på en måte som gjør at andre politiske aktører oppfatter atferden deres som passende. På denne måten oppnår de legitimitet fra sine omgivelser ved å fortsette interneffektiviseringen.

### **5.1.3 Eksternt problem med regjeringsskifte til «Erna Solbergs regjering»**

Den 16.oktober 2013 ble det et regjeringsskifte hvor partiene Høyre og Fremskrittspartiet dannet en koalisjon. Partiene som nå dannet regjering, hadde sett til hvordan forsvarssektoren hadde omstilt seg til å bli mer kostnadseffektiv gjennom interneffektiviseringen fra 2009-2014.

*Solberg-regjeringen ble inspirert av det de så i forsvarssektoren (Intervju 3, Selvaag).*

I begynnelsen av denne perioden hadde Forsvaret et interneffektiviseringsmål om å effektivisere for 0.5% årlig (Åmot, 2015). Denne interneffektiviseringen ble brukt som inspirasjon for den nye regjeringen som mente at det burde brukes mindre penger på byråkrati, slik at det kan skapes handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet (Oppegaard, Sveip og Svalund, 2019). På dette tidspunktet ble det nå definert et eksternt problem (utenfor forsvarssektoren) på et statlig nivå: det ønskes handlingsrom i statsbudsjettet slik at man kan omdisponere midler til å finansiere prioriterte virksomheter. Det må samtidig presiseres at det

var ikke kun forsvarssektoren som den nye regjeringen hentet inspirasjon fra, men også OECDs anbefaling og erfaringer fra andre nordiske land (Oppegaard, Sveip og Svalund, 2019, s. 16: St.prp. 1 S (2018-2019), s.78: OECD, 2013). Derfor kan ikke det eksterne problemet kun er formulert med inspirasjon fra effektiviseringsarbeidet til forsvarssektoren.

#### **5.1.4 Oppsummering av beslutningsprosessens første fase**

Forsvaret har gjennomgått enorme omstillinger siden den kalde krigen, fra et mobiliseringsforsvar til et innsatsforsvar. For å trekke en referanse til serien «Game of Thrones» så har denne omstillingen vært en lang kald vinter med flere mørke perioder. Disse mørke periodene var kjennetegnet med økonomiske kriser der Forsvaret hadde særdeles høyt forbruk uten å egentlig kunne se lyset i enden av tunnelen. Flere forsvarssjefer og forsvarsministre har forsøkt å få Forsvaret ut av denne «mørke vinteren» - med varierende hell og mye kritikk. I tillegg til å hele tiden forsøke å effektivisere forsvarssektoren har også Forsvaret måtte justere seg i forhold til de nye samfunnsproblemene som stadig oppstår, eksempelvis terrortrusler i fredstid rundt årtusenskiftet. Kostnadseffektive omstillinger ble gjennomført i langtidsplanen som ble presentert i 2001, gjennom Stortingsproposisjon nr. 45 (2000-2001) og startskuddet på interneffektiviseringen i Stortingsproposisjon nr. 48 (2007–2008) som var de store begivenhetene. Det skulle vise seg i Stortingsmelding nr.14 (2012-2013) at Forsvaret begynte å søke seg til et strategisk samarbeid med privat sektor for å løse sine effektiviseringsproblemet og kunnskapsmangelen i sektoren.

Samtidig viste denne analysen av det empiriske datamaterialet i denne fasen av beslutningsprosessen at de politiske aktørene i Forsvarsdepartementet hadde en egen agenda knyttet til interneffektiviseringen som var å kunne få økte bevilgninger og økt økonomisk handlingsrom. Dette ble forklart med den hierarkiske-varianten av det instrumentelle perspektivet og det brede institusjonelle perspektivet. Avslutningsvis ble det også kjent at den daværende «nye» regjeringen med Høyre og FRP høstet inspirasjon fra blant annet interneffektiviseringen i Forsvaret til å definere sin egen agenda: økt handlingsrom i statsbudsjettet slik at man kunne omdisponere midler til prioriterte virksomheter.

## 5.2. Agendasetting

Det at et fenomen blir oppfattet og definert som et problem er en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for at et problem krever politisk handling (Knill og Tosun, 2012, s.107). I forrige delkapittel ble det kjent hvordan problemet ble definert internt i forsvarssektoren, men også at politiske aktører på høyeste nivå i Norges forvaltning dannet seg sine egne problemer basert på deres agenda. Dette kan ses på som *ekstern* og *intern* problemdefinering, dvs. problemer som blir definert innenfor og utenfor forsvarssektoren. Disse eksterne og interne mekanismene blir videreført til agendasettingsfasen, der jeg vil starte med å presentere de eksterne kreftene som gjorde at problemet krevde politisk handling. Dette gjøres fordi de eksterne problemene skapte ringvirkninger på samspillet mellom de interne aktørene i forsvarssektoren.

### 5.2.1 Ekstern faktor: Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformens inntreden

Den «nye» Erna Solbergregjeringen identifiserte et mulig potensial for større kostnadseffektiv drift av offentlig sektor generelt og ønsket at det skulle brukes mindre penger på byråkrati, slik at det kan skapes handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet (Oppegaard, Sveip og Svalund, 2019). Dette fikk sitt uttrykk i *avbyråkratisering- og effektiviseringsreformen (ABE)* i St.prp. nr. 1 S (2014-2015) *For budsjettåret 2015*. Den nye regjeringen ønsket å bygge sin nye politikk på en så effektiv bruk av den statlige forvaltningen og fellesskapets ressurser som mulig. Dette forutsatte at alle statlige virksomheter måtte gjennomføre årlige innsparingstiltak for å øke produktiviteten, hvor innsparingene ble satt til 0.5% av den respektive virksomhetens driftsutgifter. Gevinstene av denne effektiviseringen skulle forvaltes av regjeringen og Finansdepartementet til prioriterte områder av den norske forvaltningen.

*For å gi insentiver til mer effektiv statlig drift og skape handlingsrom for prioriteringer innføres det en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform. Deler av gevinstene fra mindre byråkrati og mer effektiv bruk av pengene overføres i de årlige budsjettene til fellesskapet. Denne innhentingene settes til 0,5 pst. av virksomhetenes driftsutgifter. For å sikre forutsigbarhet i ordningen er beregningsgrunnlaget saldert budsjett året før (St.prp. nr. 1 S (2014-2015), s. 35).*

Målet med tiltaket er å gi et «desentralt ansvar for å effektivisere og et viktig insentiv for statlige virksomheter og virksomhetsledere til å gjennomføre systematisk effektiviseringsarbeid» (Prop. 1 S (2018- 2019), s. 78). Tanken er at innsparingene samtidig gir politikerne et økt økonomisk

handlingsrom for å finansiere satsinger (Oppegaard, Sveip og Svalund, 2019, s.16). Denne ABE-reformen falt i særdeles dårlig jord hos aktørene i forsvarssektoren som følte seg nærmest lurt.

*I Forsvaret var man veldig opptatt av at man fikk et dobbelt effektiviseringskrav i og med at man har vært et «forbilde» til de andre etatene i lang tid med tanke på interneffektivisering. Forsvaret følte kanskje en indignasjon over at de har vært så flinke, men tror nok at politisk ledelse i departementet og andre så at Forsvaret hadde behov for å gjøre noe mer (Intervju 2, Norheim – Martinsen).*

Her hadde sektoren forsøkt å imponere andre deler av Norges forvaltning, da særlig Finansdepartementet og regjeringen, med å interneffektivisere sektoren for enorme summer de siste tiårene. Det Forsvaret fikk igjen for dette var et ytterligere eksternt effektiviseringskrav. En av mine informanter, Dagfinn Christian Selvaag, satt selv i Forsvarsdepartementet da dette skjedde i 2014:

*ABE-reformen er noe som Solberg-regjeringen iverksatte, og jeg tror de ble inspirert av det de så i forsvarssektoren. Jeg var selv i møter med Finansdepartementet hvor de var veldig nysgjerrig hvordan vi hadde organisert interneffektiviseringsvirksomheten. Det tok ikke mange månedene før ABE-reformen ble lansert over samme lest som man da hadde brukt i flere planperioder i forsvarssektoren, men da på hele statsapparatet (Intervju 3, Selvaag).*

Ved å benytte seg av det institusjonelle perspektivet og begrepet *critical juncture* (Krasner, 1988: Zürn, 2018: Thelen og Steinmo, 1992) som vi ble kjent med i delkapittel 2.3.2, ser jeg ABE-reformen som et kritisk øyeblikk i denne beslutningsprosessen, spesielt med tanke på at det førte til anskaffelsen av private konsulenttjenester. Hvorvidt Forsvarsdepartementet hadde inngått et strategisk samarbeid med McKinsey uavhengig av denne reformen er umulig å predikere gjennom kontrafaktisk tenkning. Allikevel var dette en mistanke jeg konsulerte med respondent Norheim – Martinsen (Intervju 2). Han var av den samme oppfatning at denne reformen absolutt er relatert med tanke på beslutningsprosessens utfall.

*For oss (Forsvarsdepartementet) så var jo opplevelsen av dette (ABE-reformen) litt urettferdig fordi det gjorde at gevinstene fra interneffektiviseringsarbeidet ikke i like stor grad ville gå til høyere prioritert virksomhet i sektoren, men heller gå til*

*Finansdepartementet. Det skapte behov for å tenke nytt. [...] Da var det nærliggende å søke hjelp hos noen som har gjort tilsvarende tidligere og ledet tilsvarende prosesser i andre land. McKinsey har jobbet med forsvarssaker i andre land, og har med dette et kompetansegrunnlag i sine databaser hvor de kan hente erfaringer fra tidligere jobber andre steder (Intervju 3, Selvaag).*

ABE-reformens effektiviseringskrav på 0.5% ble lagt oppå interneffektiviseringskravet som allerede var rådende i forsvarssektoren. Da det eksterne effektiviseringskravet nådde sektoren hadde Forsvaret et interneffektiviseringskrav på 160 millioner 2012-kroner årlig som ble iverksatt i langtidsplanen for perioden 2013-2016 gjennom Stortingsproposisjon nr. 73 S (2011-2012). Det nye og eksterne effektiviseringskravet gjorde at Forsvarsdepartementet følte at de måtte se nye veier for å løse den doble utfordringen.

### **5.2.2 Intern faktor: Maktkamp mellom Forsvarsdepartementet og den militære ledelsen**

Effektiviseringsproblemene som Forsvarsdepartementet definerte i analysens første fase var absolutt reelle. Forsvaret hadde vært på kanten av et økonomisk stup og var etter tusenårsskifte i økonomisk uføre med ekstreme utgifter (Ulriksen, 2002). Forsvarets størrelse hadde begynt å bli mindre og Forsvarsdepartementet så behovet for at effektiv ressursutnyttelse ble større (Bjerga, 2011, s.132). Forsvarssektoren, i likhet med andre deler av Norges offentlige sektor, utfører sine oppgaver innenfor gitte økonomiske rammer. Dette medfører et kontinuerlig behov for kartlegging av utgifter for å sikre at ressursene anvendes på operativ virksomhet (Berg, 2015). Behovet for frigjøring av ressurser til operativ virksomhet har vært et tilbakevendende tema i forsvarsplanleggingen og i omstillingene forsvarssektoren har vært igjennom (Berg, 2015; Berg og Kvalvik, 2015). Slik det ble kjent i forrige delkapittel oppstod det en kritisk ekstern hendelse som ga ytterligere effektiviseringspress på forsvarssektoren. Da dette skjedde, hadde sektoren allerede vært gjenstand for omstillinger knyttet til effektivisering i nesten 20 år (Åmot, 2015). Det var sterk uenighet i sektoren om hvorvidt Forsvaret hadde kapasitet for ytterligere effektivisering eller ikke (Bogen og Håkenstad, 2015).

En som tidligere hadde en formening om hvorfor forsvarssektoren var i økonomisk krise var den norske generalen og tidligere forsvarssjef Sverre Diesen. Han var forsvarssjef i perioden april 2005 til oktober 2009 og er i dag sjefsforsker ved FFI hvor han jobber med operasjonsanalyse og langtidsplanlegging. Diesen hevdet at Forsvaret hadde behov for økte bevilgninger årlig fra Finansdepartementet og statsbudsjettet (Bogen og Håkenstad, 2015). Han

fortalte Forsvarsdepartementet hva de kunne få for midlene som ble gitt til Forsvaret, og påpekte manglende sammenhenger mellom ambisjonsnivå og ressurser (Bogen og Håkenstad, 2015, s.212). Han mente at en av grunnene til at Forsvaret hadde havnet i økonomisk krise skyldtes den *forsvarsspesifikke kostnadsveksten*.

Denne kostnadsveksten er et internasjonalt fenomen (Kirkpatrick og Pugh, 1985) som gir uttrykk for at årlig kostnadsvekst per enhet i forsvarssektorer overstiger vanlig prisstigning i samfunnet (KPI). Gulichsen (2015) forklarer dette med at deler av denne kostnadsveksten blir Forsvaret kompensert for gjennom den årlig pris- og lønnskompensasjonen, men på andre områder overstiger den spesifikke kostnadsveksten denne kompensasjonen. Hove og Lillekvelland (2015, s.9) hevder at den forsvarsspesifikke kostnadsveksten vil, uten tilstrekkelig dekning, skape økonomiske utfordringer for Forsvaret og gjøre det utførende å opprettholde forsvarsstrukturen over tid samt videreutvikle Forsvaret på en bærekraftig måte. Denne teorien bekreftet også min respondent Magnus Håkenstad (Intervju 1) som forteller at i norsk kontekst har Finansdepartementet en mekanisme som sørger for at bevilgningene øker, hvis prisene øker generelt i samfunnet. Forsvarssjef Sverre Diesen hevdet at denne prisveksten er større i Norges forsvarssektor og er grunnen for at Forsvaret er i økonomisk uføre. Diesen la frem 5 november *Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007* (Diesen, 2007). Her blir det beskrevet med hans egne ord hva han tenker om Forsvarets økonomiske situasjon.

*Forsvarets situasjon [...] er imidlertid preget av den samme utfordring som har gått igjen i forbindelse med alle forsvarsstudier siden opphøret av den kalde krigen – nemlig ubalansen mellom forsvarsstruktur og forsvarsbudsjetter. Forsvarsbudsjettene har riktignok ligget på et relativt konstant nivå i faste kroner gjennom hele denne perioden. Men ettersom de eksternt drevne kostnadene i forsvarssektoren øker med ca. 2 % pr år utover inflasjonen, innebærer den erfarte budsjettutvikling i realiteten et like stort årlig tap av kjøpekraft (Diesen, 2007, s.3)*

Kort oppsummert mente Sverre Diesen i denne studien, med FFI i ryggen, at Forsvaret ville gå under selvom de fikk like mye penger som før. Forsvarets vei ut av den vedvarende krisen som de befant seg i var ifølge Diesen ikke gjennom ytterligere effektivisering, men gjennom økte bevilgninger fra staten (Bogen og Håkenstad, 2015, s.240). En interessant dynamikk åpnet seg da når daværende forsvarssjef mente at Forsvaret har et behov for ytterligere bevilgninger



gjennom en økning i forsvarsbudsjettet, mens Forsvarsdepartementet med politiske aktører mener at Forsvaret bør effektiviseres ytterligere.

*Dette legger grunnlaget for en økonomisk diskusjon fordi Forsvarsdepartementet ikke går med på virkelighetsbildet til FFI og Diesen. I tillegg så er det da at Finansdepartementet, som da er de som styrer pengene, som er mer med på Forsvarsdepartementet sin side i denne saken. Så Forsvarsdepartementet mener at det er håpløst å gå til Finansdepartementet og si at «vi trenger mer penger enn andre sektorer» fordi Finansdepartementet er ikke kjent for å strø penger unødvendig rundt seg, snarere tvert imot (Intervju 1, Håkenstad).*

Ettersom Diesens og FFI's side av saken er kjent er det aktuelt å trekke inn hva andre aktører hevdet. Hva Forsvarsdepartementet hevdet er allerede kjent fra delkapittel 5.1.2. Nå belyses dynamikken mellom agendaen til aktørene i sterkeste grad. Daværende forsvarsjef Diesen og nåværende forsvarssjef (2014) Bruun Hansen, samt den militære ledelsen som leder den operative delen av virksomheten, mener at Forsvaret er effektivisert til beinet og har behov for økte bevilgninger mens Forsvarsdepartementet mener at ytterligere effektivisering er nødvendig.

*Det som vel er spennende her er jo at i 2014 også fikk Forsvaret en forsvarssjef som mente at det ikke var rom for å interneffektivisere mer: «nå er vi skåret i beinet». Ved siden at ABE-reformen var nok det litt av oppstarten til at man (Forsvarsdepartementet) begynte å tenke i retning ekstern bistand for å se på andre muligheter enn at man gjorde det internt i sektoren (Intervju 3, Selvaag).*

Her kommer det igjen frem at det er politiske aktører fra Forsvarsdepartementet som ønsker å interneffektivisere sektoren ytterligere. Slik det ble presentert i studiens delkapittel 3.1. *Forsvarets organisasjonsstruktur* så ligger forsvarssektorens øverste beslutningsmyndighet hos Forsvarsdepartementet. Her er det imidlertid mulig å forstå prosessen og dynamikken mellom ulike aktører i lys av flere forklarende perspektiv. Først om fremst så fasiliterer dette et instrumentelt forhandlingsperspektiv hvor aktørene diskuterer seg fram til det som vil være den beste løsninger på problemet. Siden ingen av aktørene opererer med fullstendig rasjonalitet, vil man forsøke å forhandle og overtale de andre aktørene om at deres argument er det beste. Ettersom Forsvarsdepartementet sitt argument og forståelse av problemet til slutt likevel vinner

frem er det nærliggende å tro at det er fordi denne aktøren besitter den øverste beslutningsmyndigheten. Dette er i tråd med en hierarkisk variant av et instrumentelt perspektiv, hvor beslutningsprosesser sees på som en ledelsesstyrt prosess. Det kan videre også tenkes at aktørene i Forsvarsdepartementet kan være motivert av det vi i teorien har beskrevet som henholdsvis konsekvenslogikk, men også logikken om passende atferd. Konsekvenslogikk i den forstand at aktørene velger den avgjørelsen (interneffektivisering) som forhåpentligvis vil få løse Forsvarets effektiviseringsproblem, men også konsekvensen av dette valget vil mest sannsynlig føre til budsjettmessig vekst. Handlingen med å fortsette med interneffektivisering kan også forklares gjennom teorien til det brede institusjonelle perspektivet om at «passende handlinger» vil føre til økt legitimitet fra omgivelsene (Finansdepartementet og regjeringen).

### 5.2.3 Oppsummering av beslutningsprosessens andre fase

Det som gjorde at effektiviseringsproblemet som ble definert i forrige kapittel nådde agendaen til politiske beslutningstakere var i hovedsak to faktorer; en ekstern og en intern. Den eksterne faktoren baserte seg på Erna Solberg-regjeringens ønske om at offentlige virksomheter skulle effektiviseres slik at de økonomiske gevinstene gikk til prioriterte aspekter ved Norges offentlige forvaltning. Ved å innføre ABE-reformen i Stortingsproposisjon 1 S (2014-2015) sørget den daværende regjeringen at problemet havnet på samtlige offentlige departementers politiske agenda. Forsvarsdepartementet følte seg urettferdig behandlet fordi dette eksterne effektiviseringskravet førte til at forsvarssektoren nå hadde et dobbelt effektiviseringskrav. Dette skjedde på tross av at ABE-reformen hentet inspirasjon fra interneffektiviseringen av Forsvaret, slik informant Dagfinn Christian Selvaag presiserte. Dette medførte at problemet krevde politisk handling fra beslutningstakerne i Forsvarsdepartementet. Det hadde over tid vokst frem ulike syn på interneffektiviseringen mellom henholdsvis Forsvarsdepartementet og den forsvarsledelsen, hvor sistnevnte var av den oppfatning av at sektoren hadde blitt effektivisert til beinet og at Forsvarets økonomiske problem skyldtes den forsvarsspesifikke kostnadsveksten. Denne uenigheten kom aktørene i Forsvarsdepartementet seirende ut av fordi den øverste beslutningsmyndigheten i sektoren ligger hos dem.

Naturligvis hadde de anledning til å lytte til den militære ledelsen, men som enkelte av mine informanter viste til så var det også viktig for Forsvarsdepartementets å vise at de kunne «*holde styr på egen butikk*» (Intervju 1, Magnus Håkenstad) og valgte derfor å stå på sine effektiviseringskrav som banet vei for et strategisk samarbeid mellom Forsvaret og privat sektor. Dette kan ses i lys av flere forklarende perspektiv hvor en teoretisk forventning ville

vært at utfallet av beslutningsprosessen bestemmes gjennom en forhandling med ulike aktører som ønsker å få gjennom sin agenda for hvordan problemet kan løses og hvor det blir inngått kompromiss (teoretisk forventning fra forhandlingsvarianten i delkapittel 2.3.1.2). Det empiriske datamaterialet og analysen viser imidlertid at beslutningsprosessens agendafase forklares best gjennom den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet, ved at det er en hierarkisk styrt prosess og delvis også det institusjonelle perspektivet gjennom logikken om passende atferd hvor beslutningsaktører tar avgjørelser for å oppnå legitimitet fra sine omgivelser.

### **5.3. Beslutningstaking: presentere alternative løsninger til problemet og ta et valg**

#### **5.3.1 Anbudskonkurranse**

Etter at effektiviseringsproblemet til forsvarssektoren ble definert av Forsvarsdepartementet, og nådde den politiske agendaen ved hjelp av ABE-reformen, besluttet Forsvarsdepartementet å lyse ut en *anbudskonkurranse*. En anbudskonkurranse benyttes dersom en virksomhet ønsker å legge arbeidet for å løse et problem til en annen virksomhet utenfor virksomheten (NOU 1997: 21). Det første punktet i en anskaffelsesprosess går ut på å kartlegge og avklare behovet for anbudskonkurransen (DFØ, 2021). Vurdering av dette behovet ligger forankret hos ledelsen og er en suksessfaktor for økt verdiskaping og effektiv ressursbruk i arbeidet med en anskaffelse (DFØ, 2021). Hovedformålet med anskaffelsen er kjent og framstilt i de to foregående delkapitlene, men blir også kjent gjennom navnet på anbudskonkurransen: *Bistand til modernisering og effektivisering av forsvarssektoren* (Doffin, 2014).

Etter at formålet og behovet for anskaffelsen er kjent måtte Forsvarsdepartementet konstruere en konkurransestrategi og velge hvilken type anbudskonkurranse de ønsket å gjennomføre (DFØ, 2021). Beskrivelsen for oppdraget ble som følger:

*Forsvarsdepartementet ønsker å vurdere potensialet for ytterligere forbedringer og effektiviseringer knyttet til oppgaver og prosesser innenfor utvalgte funksjonsområder i forsvarssektoren. Et kontinuerlig press på forsvarsøkonomien gjør at det er avgjørende å være i forkant mht. identifisering og utnyttelse av stadig mer kostnadseffektive løsninger for å sikre god og fleksibel understøttelse av den operative strukturen (Doffin, 2014).*

I kunngjøringen på Doffin (2014) er det mulig å se at Forsvarsdepartementet valgte en *åpen anbudskonkurranse*. Dette er en ett-trinnsprosedyre som tillater at alle interesserte leverandører får levere tilbud (Anskaffelsesforskriften, 2018, s.242). Den åpne anbudskonkurransen var *ikke* med forhandling. Dette fasiliterte at leverandører som ønsket et samarbeid med Forsvarsdepartementet kun fikk én sjanse på å levere et tilbud. Dersom andre leverandører leverte et bedre tilbud, kunne ikke den enkelte leverandør forhandle eller «overby» dette budet med tanke på pris og kvalitet. I kunngjøringen for anbudskonkurransen presenterte Forsvarsdepartementet tildelingskriteriene for anskaffelsen, dvs. hvilke vurderinger som lå til grunn da de skulle evaluere tilbudene. Det økonomisk mest fordelaktige tilbudet ble valgt hvor kvaliteten på tilbudet hadde 80% betydning mens prisen på tjenestene talte 20% (Doffin, 2014). Kvaliteten på tilbudet ble vurdert etter hvilken grad løsningsforslaget ble ansett som gjennomførbart og i hvilken grad løsningsforslaget var egnet til å oppnå formålet med oppdraget. Dette ble vurdert etter kriterier som leverandørens faglige kvalifikasjoner, erfaring fra tilsvarende oppdrag, dokumenterte analyser, vurderinger og resultater (Merzell, 2014, s.3). Prisen skulle også bli oppgitt i tilbudet der alle priser skulle inngå, inkludert ekstra kostnader (Merzell, 2014, s.3).

Da dette var klart ble anbudskonkurransen kunngjort på nettsiden til Doffin (2014) som er den nasjonale kunngjøringsbasen for offentlige anskaffelser. Forsvarsdepartementet valgte også å kunngjøre anbudskonkurransen på Merzell (2014) som er et av Europas ledende leverandører for offentlige anskaffelser der offentlige virksomheter kan legge ut konkurranser.

Flere av sakspapirene og rapportene med detaljer rundt tilbudene som Forsvarsdepartementet mottok fra potensielle leverandører er konfidensielle papirer som jeg ikke har fått tak i. Detaljerte beskrivelser av tilbudet med tanke på kvaliteten av tjenestene som Forsvarsdepartementet mottok er derfor ikke gjenstand for analyse i dette kapittelet. Det som derimot kan bekreftes via detaljene rundt kontraktstildelingen på Doffin (2014) er at Forsvarsdepartementet mottok tilbud fra totalt 5 ulike leverandører. Et av disse tilbudene var fra det private konsulentselskapet McKinsey & Company med en prislapp på 10 millioner kroner (Grande, 2015). I intervjuet med Norheim – Martinsen (Intervju 1) kunne han fortelle at i kontrakten mellom Forsvarsdepartementet og McKinsey var det en klausul hvor Forsvarsdepartementet hadde muligheten for et års kontraktsforlengelse av McKinsey sine tjenester. Denne opsjonen var på ytterligere 10 millioner kroner, men ble aldri benyttet av Forsvarsdepartementet. Fordi jeg ikke kan analysere de eksakte detaljene rundt tilbudet fra

McKinsey, og vurderingene fra Forsvarsdepartementet, forsøkte jeg å hente informasjon fra mine informanter. Her dannet jeg meg et bilde av noen premisser som lå til grunn for at valget falt på nettopp McKinsey som leverandør.

### **5.3.2 McKinsey som leverandør**

McKinsey er et av verdens mest anerkjente konsulentselskaper som hjelper organisasjoner på tvers av privat og offentlig sektor til å skape forandringer av betydning. De samarbeider med virksomheter og organisasjoner slik at de klarer å identifisere løsninger samt guide dem i retning av deres mål og ambisjoner (McKinsey & Company, 2021a). McKinsey har blitt brukt av flere lands forsvarssektorer med å takle de pressende utfordringene knyttet til å redusere deres utgifter og kostnader. Her benyttes det forsvarsekspertise og optimaliserte innkjøps- og kontraktstrategier som verktøy i samarbeid med landenes Forsvarsdepartementer slik at de er best rustet til å imøtekomme deres mest pressende utfordringer (McKinsey & Company, 2021b).

#### ***5.3.2.1 Premisser for at McKinsey ble valgt som leverandør***

Detaljerte beskrivelser av tilbudet som McKinsey overleverte til Forsvarsdepartementet er konfidensielt, men jeg har forsøkt å komme fram til noen antakelser knyttet til hvorfor de ble valgt som leverandør. Dette har jeg gjort ved å analysere ulike dokumenter, artikler og konsultere/spørre mine informanter om dette. Det er hovedsakelig to essensielle premisser som lå til grunn for at McKinsey ble valgt som leverandør gjennom anbudskonkurransen: McKinsey har lang erfaring med effektiviseringsoppdrag fra andre land og New Public Management står sentralt i den norske forsvarssektoren som legger til rette for bruk av tjenester fra privat sektor.

##### ***5.3.2.1.1 McKinsey med erfaring fra oppdrag i andre land***

McKinsey & Company er et konsulentselskap som flere land i Europa har benyttet seg av når de har gjennomgått effektiviserings- og omstillingsprosesser i deres forsvarssektorer (Norheim-Martinsen, 2016; Forsvarsministeriet, 2012). En av begrunnelsene for dette skyldes nok at McKinsey har forsøkt å bli eksperter på forsvarspolitik og effektiviseringsområder knyttet til forsvarssektorer. Her benytter de seg av egne forsvarsekspertise som har jobbet med ulike forbedringstiltak for flere lands forsvarssektorer (McKinsey & Company, 2015, s. 9). Et av landene som har benyttet seg av McKinsey sine tjenester ved flere anledninger er Storbritannia. Grunnen til at McKinsey har blitt benyttet skyldes ikke nødvendigvis bare deres ekspertise,

men fordi NPM-styringen i Storbritannia har vært sentral siden Thatcher styrte på 80-tallet (Taylor, 2012, s.225). Dette har gjort at konsulentselskaper i større grad benyttes i deres forsvarsomstillinger. Elementer som privatisering og kostnadseffektivitet har vært en naturlig del av det som beskrives som en forvaltningsdreining («management turn») i britisk forsvarspolitik (Norheim-Martinsen, 2015b, s.322). Det at McKinsey ved flere anledninger ble benyttet i slike forsvarsomstillinger gjorde nok at McKinsey var et appellerende alternativ for de politiske beslutningsaktørene i Norges Forsvarsdepartement.

*Det var helt klart et behov for å tenke nytt og da er det nærliggende å søke hjelp hos noen som har gjort tilsvarende (oppdrag) tidligere. Hvem har ledet tilsvarende prosesser i andre land? En virksomhet som McKinsey har god kompetanse på hva som bør vektlegges i slike oppdrag med erfaringer fra andre land (Intervju 3, Selvaag).*

Et annet lands forsvar som også har benyttet seg av McKinsey sine tjenester var Danmark i 2012. Her anslo McKinsey, etter oppdrag fra det danske forsvaret om å belyse deres effektiviseringspotensial, at de kunne spare samlet 2.0 – 2.7 milliarder danske kroner årlig<sup>10</sup> fra 2017 ved å gjennomføre deres presenterte tiltak (Forsvarsministeriet, 2012). Dette målet ble vurdert som ambisiøst, men realistisk målsetning som kunne oppnås gjennom eksempelvis mer fleksible ansettelsesformer og styrket økonomistyring i deres Forsvar (Forsvarsministeriet, 2012, s.10)

Det er nærliggende å tenke at Forsvarsdepartementet tok McKinsey sin erfaring fra oppdrag i andre land i betraktning da utvelgelsen av leverandør i anbudskonkurransen ble gjort. Det ble også presisert og formulert i anbudskonkurransen at «*leverandørens faglige kvalifikasjoner, erfaring fra tilsvarende oppdrag*» ble vektlagt når beslutningen skulle fattes (Doffin, 2014).

*Man så det at McKinsey ble brukt i Storbritannia og i Danmark. Man skal ikke undervurdere tanken om at Forsvaret lot seg inspirere av andre land som gjorde lignende grep og benyttet seg av McKinsey. [...] det kan også tenkes at McKinsey hadde et renommé som Forsvart verdsatte. Du visste hva du fikk når gikk til McKinsey (Intervju 1, Norheim – Martinsen)*

---

<sup>10</sup> Denne summen ble senere justert til 2.0 - 2.6 milliarder danske kroner fra 2017 etter å ha ekskludert *disponibel inntekt* fra analysen (Forsvarsministeriet, 2012, s.10).

### **5.3.2.1.2 New Public Management i det norske Forsvaret**

Det første premisset for at McKinsey ble valgt i anbudskonkurransen var deres gode rykte og erfaring av lignende oppdrag fra andre land. Det andre premisset bygger ikke bare på at valget falt på McKinsey, men at det i det hele tatt ble lyst ut en anbudskonkurranse. Det omhandler New Public Management mekanismer som allerede eksisterer i det Forsvaret og tilrettelegger for bruk av private konsulenter i sektoren. Kan regjeringsskifte og endringer i Forsvarsdepartementets statsråd hatt en påvirkning på det strategiske samarbeidet til privat sektor i 2014?

Det må først presiseres at forsvarssektorer er unngåelig en del av den offentlige sektoren i de fleste stater og land. Uansett hvor unikt ulike land sier at deres forsvarssektor er leverer deres Forsvar fremdeles en offentlig tjeneste – sikkerhet til borgerne. Grunnet begrepet *militæreksjesjonalisme* (Bjerga, 2014), og særegenheten til styringen av forsvarssektoren har Forsvaret blitt ekskludert når man tar for seg å forklare utviklingstrekk som følger av NPM (Norheim – Martinsen, 2016, s.314). Imidlertid er forsvarssektorer på ingen måte ulik fra andre deler av den offentlige sektoren når det kommer denne utviklingen.

Slik det ble kjent i studiens kontekstkapittel, under delkapittel 3.3 *endringer og reformer i offentlig sektor*, så skilte Klausen (2005) mellom to pilarer i NPM. Den første pilaren er en økonomisk argumentasjon som bygger på markedsmessig styringslogikk: rasjonelle aktører tilpasser seg gjennom konkurranse ut fra hva som gir mest egen nytte. Den andre pilaren knyttes til organisatorisk- og ledelsesmessig styring av offentlig sektor (Måseidvåg, 2011, s.51). Med dette ble primærvirksomheten (operative) skilt fra støttevirksomheten (administrasjonen), noe som vi kan se lignende konturer av i forsvarssektoren. De to utviklingspilarene har fått et solid fotfeste i Forsvarets organisering og styring ved at det gradvis gjennom de siste 20 årene er etablert tydelige skiller mellom støttevirksomheten, i hovedsak representert av Forsvarsbygg og Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) på den ene siden, og Forsvarets operative virksomhet og styrkeproduksjon på den andre. Med dette er et internt kvasimarked etablert i forsvarssektoren, tuftet på tradisjonell markedsløgg (Måseidvåg, 2011, s.52). Slike omstillinger av Forsvarets administrasjon og logistikk sørger for større horisontale og vertikale avstander til den operative delen av virksomheten (forlengelse av tooth-to-tail ratio).

Som en konsekvens av både NPM og forventinger til økonomiske effekter etter den kalde krigen, er vesentlige deler av Forsvarets logistikk ikke lenger i egne hender, men ivaretatt av

sivile aktører (Listou, 2019). Forsvaret har stått, og står fremdeles over, en dobbel koordineringsutfordring. På den ene siden har man en *horisontal* koordineringsutfordring knyttet til Forsvarets støtte til det sivile samfunnet, der de logistikkressursene som Forsvaret råder over skal samordnes og koordineres med, og/eller til dels styres av andre beredskapsetater og sektorer i det ikke-militære kriseaspekteret. På den andre siden har man en *vertikal* koordineringsutfordring som består i å designe og fornye forsyningskjeder som omfatter kommersielle leverandører og militære enheter (Listou, 2019, s.101). Omstillingene som Forsvaret har gjennomgått, og denne doble koordineringsutfordringen, har dannet det ideologiske grunnlaget for Forsvarets *Konsept for Offentlig-Privat Partnerskap*. Hensikten med denne utredningen er å oppnå økt fokus på strategiske områder, kvalitetsforbedring av kjernevirksomheten og en reell kostnadsreduksjon, ved en best mulig utnyttelse av de til enhver tid rådende markedsressurser (Forsvarsdepartementet, 2005, s.3). Dette konseptet beskriver løsninger som konkurranseutsetting, outsourcing og offentlig-privat samarbeid som alternativer til hierarkisk kontroll (Listou, 2019, s.104). Disse begrepene kunne også brukes for å beskrive NPM-ideologien.

*Fokuset på effektivisering og modernisering har skapt et behov for flere tiltak som kan bidra til å overføre ressurser fra støttefunksjoner til operativ virksomhet [...] samarbeid med privat sektor er selvsagt ikke nytt for Forsvaret, som alltid har vært avhengig av samarbeid med og støtte fra det sivile samfunn (Forsvarsdepartementet, 2005, s.5).*

De ulike omstillingene som Forsvaret har vært gjenstand for før og etter årtusenskiftet ga et tydelig signal om å bedre balansen mellom investering og drift. Vektlegging av mål og resultatstyring, med tilhørende virksomhetsplaner, påvirket raskt Forsvarets videre utvikling (Måseidvåg, 2011, s.58). *Hadde ikke Forsvaret hatt disse effektiviseringsomstillingene som bygget på NPM-tankegang om mål-og resultatstyring ville det aldri vært aktuelt for å inngå et samarbeid med private konsultantselskaper (Intervju 1, Norheim – Martinsen).* Basert på denne tesen kan det tenkes at en anbudskonkurranse for private leverandører aldri hadde vært aktuelt dersom styringsmetodikker fra NPM ikke hadde blitt implementert i Forsvaret.

*Jeg mener at det ikke er ikke RMA (revolusjon i militære affærer) og transformasjon som har endret Forsvaret mest: det er utvilsomt NPM [...] jeg har både norske og engelske publikasjoner som sier noe om den tesen om at NPM har hatt en stor betydning for endringene i Forsvaret. Det er ingen tvil om at det også er et viktig bakteppe, for*



*hvis ikke den konteksten hadde ligget der så ville aldri McKinsey fått lov til å slippe inn og evaluere Forsvaret slik de gjorde (Intervju 1, Norheim – Martinsen)*

En antakelse jeg gjorde meg da jeg har arbeidet med analysen og forstod de ulike mekanismene ved problemdefinerings og agendasettingen var at fargen på den politiske statsråden i Forsvarsdepartementet kunne være en faktor av betydning for at det ble lyst ut en anbudskonkurranse til privat sektor. Anne – Grete Strøm - Erichsen, som da tilhørte Arbeiderpartiet, var forsvarsminister i to perioder: 2005-2009 og 2012-2013. Da Høyre og Fremskrittspartiet dannet regjering i oktober 2013 ble Ine Marie Eriksen Søreide (Høyre) utnevnt som ny forsvarsminister. Håkenstad (Intervju 1) påpeker at selv om det kan være rimelig å anta at den politiske høyresiden var mer åpen for å bruke private konsulentfirmaer, er det ikke gitt at regjeringens politiske farge hadde stor betydning i dette spørsmålet. Allikevel ønsket jeg å stille spørsmålet til mine andre respondenter om den partipolitiske endringen i Forsvarsdepartementet sin statsråd kunne hatt en betydning for at departementet inngikk et samarbeid med konsulenter fra den private sektoren

*I dette tilfelle så kan det ha hatt en betydning, men spørsmålet var oppe ved tidligere statsråder uten at man da fikk gehør for det. Jeg tror spørsmålet angående det å lyse ut en anbudskonkurranse for å benytte seg av eksterne konsulenter ville kommet opp helt uavhengig av hvem som satt i statsrådsstolen. Jeg tror derfor ikke det var avgjørende. Det som var avgjørende var utviklingen og bruken av liberale styringsmekanismer som NPM i Norge. Det er en utvikling som har vært fullstendig uavhengig fra politisk farge (Intervju 1, Norheim – Martinsen).*

*Nei, det vil jeg si det ikke har. Vi har brukt private konsulenter med andre regjeringssammensetninger også så sånn sett så har det ikke noe å si (Intervju 3, Selvaag).*

Det var nokså unisone meninger blant mine respondenter der svarene signaliserer at den partipolitiske fargen på statsråden ikke var avgjørende for anskaffelsen av McKinsey sine tjenester. Intervjuene viser også at private konsulenttjenester ble benyttet da forsvarsministeren var representert av Arbeiderpartiet rundt 2005. Selvaag (Intervju 3) hadde ansvaret for regelverket knyttet til konsulentbruk i Forsvaret en periode. Han poengterer at konsulenter benyttes regelmessig i Forsvaret, i varierende grad, men at Forsvarsdepartementet også benytter

seg av FFI sine tjenester som interne konsulenter. Dette åpner opp for å undersøke hvorfor FFI ikke ble benyttet da sektorens effektiviseringspotensial skulle evalueres i 2014.

### **5.3.4 Hvorfor ble eksterne konsulenter foretrukket framfor Forsvarets interne organisasjonsutviklere?**

Som Selvaag nevner avslutningsvis i forrige delkapittel så har forsvarssektoren sine egne organisasjonsutviklere i FFI. FFI er en sivil forskningsinstitusjon der en av deres viktigste oppgaver er å være rådgiver for den politiske og militære ledelsen i sektoren (Meld. St. nr. 14 (2012-2013), s.12). Hvis Forsvarsdepartementet hadde sine egne interne rådgivere som har en visjon om «å anvende forskning og utvikling for at Norge skal ha et effektivt og relevant forsvar med konkurransedyktig forsvarsindustri» (FFI, 2021), hvorfor ble eksterne konsulenter benyttet istedenfor dem? Informant Selvaag (intervju 1) hevder at FFI benyttes for å vurdere langsiktige kostnadsbaner ved ulike strukturvalg som benyttes i Forsvaret: Hvordan valg A, B eller C vil ha ulike kostnader for Forsvaret i et 30-50 års perspektiv. Han mener at FFI ville slitt dersom Forsvarsdepartementet hadde kommet til dem og ønsket at de skulle innen 6 måneder fremme en anbefaling om hvordan vi skal strukturere investeringsvirksomheten i sektoren. Informant Saxi tar dette videre og viser til støtten FFI gir i langtidsplanleggingen av sektoren.

*I forhold til organisasjonsutvikling så driver FFI med å støtte langtidsplanleggingen av forsvarssektoren hvor de er en sentral premissleverandør og de har de vært siden slutten av 60 tallet (Intervju 4, Saxi).*

Men dette løser ikke gåten på hvorfor anbudskonkurranse og private konsulenttjenester ble valgt ovenfor FFI sin kunnskap. For å få svar på dette må vi se tilbake beslutningsprosessens tidligere faser, der problemet ble definert og nådde den politiske agendaen. Slik det kom fram ble problemet definert gjennom en interessekamp mellom de aktørene i forsvarssektoren. Der hevdet daværende forsvarssjef Sverre Diesen, sammen med FFI, at den eneste måten å få Forsvaret ut av den økonomiske krisen var å motta høyere bevilgninger gjennom budsjettøkning. Jeg henviser til det Håkenstad la frem i intervjuet som allerede er kjent:

*På 90-tallet begynte FFI å sakke litt akter-ut da det ble åpenbart at Forsvaret hadde store økonomiske problemer og begynner å nærme seg et slags konkurs som utløser den store reformen. Den blir da satt i gang av andre krefter, særlig en rekke*

*unge/nytenkende byråkrater og embetsfolk i Forsvarsdepartementet som mener at FFI er helt på bærtur, generalene lever i fortiden og noe må nå gjøres [...] Det er da en sterk faglig uenighet mellom økonomiavdelingen hos FFI og økonomimiljøet i Forsvarsdepartementet om da tekniske spørsmål som hvordan få Forsvaret ut av den økonomiske krisen de er inne i (Intervju 1, Håkenstad).*

Her antydes det at det var en økonomisk faglig uenighet mellom FFI og Forsvarsdepartementet om hvordan Forsvaret skulle komme seg ut av den økonomiske krisen og løse effektiviseringsproblemet.

*Det som er greit å vite er det at FFI i en årrekke har kommet med klare råd som kan ligne på det McKinsey kom med. Så er da spørsmålet om hvorvidt og i hvilken grad man lytter til de(n) interne (kompetansen). Hvis man eksempelvis ser på det McKinsey sa om fordeling av gradsstruktur i Forsvaret, at Forsvaret var for «topptungt», er det noe FFI har sagt i en årrekke uten å få gjennomslag for det [...] En av de tyngste kritikkene mot McKinsey rapporten var det at dette ikke var noe nytt, dette visste vi fra før. At ikke flere stilte spørsmålet om hvorfor man ikke hadde gjort noe med det, var ganske paradoksalt, fordi med den tilgangen som McKinsey hadde så kom de bare frem til det som allerede var kjent. Da kan man begynne å stille spørsmålstegn til om man trengte at noen utenfor sektoren skulle si det, eller om man bare skulle lyttet til den interne kompetansen (Intervju 1, Norheim – Martinsen).*

Det er interessant at Forsvarsdepartementet valgte å følge sin egen politiske agenda og *outsource* effektiviseringsoppgavene istedenfor å gi dem til FFI, nettopp fordi det var en faglig uenighet rundt hvordan økonomiske spørsmål i sektoren. Spesielt er det å bevitne at to enheter i samme sektor kan ha så stor faglig uenighet om noe så grunnleggende, og enda mer spesielt er det at Forsvarsdepartementet valgte å ikke lytte til sine «interne konsulenter» anbefalinger.

#### **5.3.4 Oppsummering av beslutningsprosessens tredje fase**

Da effektiviseringsproblemet, som ble kjent i modellens første fase, nådde den politiske agendaen var Forsvarsdepartementet nødt til å evaluere hvilke ulike alternativer de hadde til rådighet som kunne løse problemet. Valget deres var å utlyse en *åpen anbudskonkurranse*, uten forhandling, der aktuelle leverandører hadde én mulighet til å levere deres tilbud til Forsvarsdepartementet. Forsvarsdepartementet formulerte anbudet som «*Bistand til*

*modernisering og effektivisering av forsvarssektoren»* hvor de mottok tilbud fra totalt fem potensielle leverandører. Etter å ha evaluert tilbudene ble det private konsultentselskapet McKinsey & Company valgt som leverandør av disse tjenestene. Beslutningsgrunnlaget til Forsvarsdepartementet og detaljene i tilbudet fra McKinsey er skjermet for offentlig innsyn, men gjennom strukturert utspørring av mine informanter ble det presisert to sentrale premisser for at McKinsey ble valgt. Det første premisset omhandlet deres erfaring fra lignende i oppdrag i andre land, spesielt det at de hadde utarbeidet en lignende rapport kun to år tidligere til det danske Forsvaret. Det andre premisset bygget på at styringsmetodikker fra NPM var allerede rådende i forsvarssektoren. Dette la til rette for et samarbeid mellom Forsvarsdepartementet og aktører fra den private sektoren.

Denne fasen av beslutningsprosessen har også vurdert hvorfor Forsvarsdepartementet besluttet å søke ekstern bistand istedenfor å benytte seg av sine interne konsulenter/organisasjonsutviklere. Her ble den interne uenigheten mellom Forsvarets militære ledelse og FFI mot Forsvarsdepartementet igjen gjeldende. Grunnet at sektorens øverste beslutningsmyndighet ligger hos Forsvarsdepartementet ble deres agenda fulgt. Dette valget vil være gjenstand for evaluering og drøfting senere i studien. Mer spesielt var den informasjonen som kom fram i intervjuet med Norheim – Martinsen om at McKinsey sine effektiviseringskrav/tiltak stemte i stor grad overens med tiltak som FFI har foreslått til Forsvarsdepartementet. Rapporten med tiltak og arbeidet McKinsey gjorde vil nå bli analysert.

## **5.4. Implementeringsstrategi**

### **5.4.1 Forsvarsdepartementet ønsker en Top – down strategi**

I utformingen av oppdraget gjennom anbudskonkurransen legges det til rette for hvilken type implementeringsstrategi som Forsvarsdepartementet ønsker å gjennomføre. Slik det ble kjent i delkapittel 2.2.4 *implementeringsstrategi* kunne Forsvarsdepartementet velge en strategi som enten holdt konsulentene på avstand ved å få et «utenfra» perspektiv på sektorens problem eller invitere konsulentene helt inn i sektoren og jobbe systematisk med dem for å utarbeide og gjennomføre tiltakene som ble presentert. Dette la enten til rette for en top-down implementering eller bottom-up.



Figur 5.0: Tidslinjen til anskaffelsen

Dersom vi tar en titt på tidslinjen for anskaffelsen ser vi at Forsvarsdepartementet presenterte oppdraget på Doffin (2014) den 21 juli 2014. McKinsey ble tildelt oppdraget 6 oktober 2014 hvor de måtte overlevere effektiviseringsrapporten innen 17 mars 2015, dvs. et halvt år etter de fikk tildelt oppdraget. Denne korte tiden legger ikke til rette for en bottom-up-implementeringsstrategi da denne formen for implementering er langt mer tidkrevende enn top-down. Dette begrunnes med at ved å velge bottom-up som strategi må Forsvarsdepartementet invitere McKinsey «tettere» inn på sektoren, gi dem tilgang på sikkerhetsgradert informasjon og de vil være behjelpelig med å implementere effektiviseringsforslagene fra «bunnen» av organisasjonsstrukturen og oppover. Dette ville vært forenlig med den teoretiske fremstillingen av virusteorien fra delkapittel 2.4.1.2 hvor konsulentene kontekstualiserer og overfører organisasjonsidéer som virusbærere til virksomheter. I delkapittel 5.3.1 *anbudskonkurranse* ble det kjent gjennom informant Norheim-Martinsen at Forsvarsdepartementet hadde en opsjonsmulighet i kontrakten med McKinsey på ytterligere ett år. Dersom denne opsjonen hadde blitt benyttet kunne det i større grad lagt til rette for bottom-up-implementeringsstrategi.

De empiriske resultatene og analysen hittil har vist at denne anskaffelsen var en ledelsesstyrt prosess der det «korte» tidsestimatet på oppdraget la til rette for en top-down strategi. Her skulle McKinsey belyse forsvarssektorens effektiviseringspotensial med foreslåtte tiltak til sektorens øverste ledelsesorgan, Forsvarsdepartementet, slik at de kunne gjøre en vurdering om hvilke tiltak de ønsket å implementere hierarkisk nedover i sektoren. Forsvarsdepartementet kunne, ved å benytte seg av denne strategien, gjennomføre implementeringen av tiltak selektivt etter egne vurderinger gjennom deres *mål-middel-rasjonalitet*. Derfor blir min oppfatning og tolkning av prosessen best beskrevet gjennom en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet fremfor Røvik (2011: 2016) sin virusteori.

#### 5.4.2 McKinsey oversender rapporten med forslag til tiltak

Den 17 mars 2015 ferdigstilte McKinsey rapporten og overleverte den til Forsvarsdepartementet. Innenfor prosjektets mandat er det identifisert et samlet

besparelspotensial på 3,5 - 4,6 milliarder i årlige kostnader når alle tiltak er iverksatt. Det er med andre ord mulig å frigjøre finansielle ressurser i den størrelsesorden som trengs for å dekke gapet i driftsbudsjettet til forsvarssektoren<sup>11</sup> (McKinsey & Company, s.19). Prosjektet har kun evaluert sektorens ikke-operative virksomhet.

Hvilke områder som McKinsey vektla i størst mulig grad og detaljene i rapporten er i utgangspunktet ikke av høy relevans for å besvare denne studiens overordnede problemstilling. Samtidig ønsker jeg å vie litt plass til å forklare de mest sentrale funnene i rapporten og hvilke enheter/områder i sektoren som har høyest effektiviseringspotensial. Samtidig ønsker jeg å trekke inn den teoretiske forståelsen av translatører som dekontekstualisere benchmarkinger og skreddersyr dem til en gitt virksomhet.

**Forsvarets øverste ledelsesnivåer.** McKinsey (2015, s.26) presiserer at det norske Forsvaret er unikt, og det finnes ingen helt ut sammenlignbare forsvarssektorer. Den norske ISL-modellen<sup>12</sup> er egenartet og det er derfor ikke mulig å «benchmarke seg frem til» en målstørrelse for Forsvarets øverste ledelse. Selv om McKinsey presiserer at det ikke finnes en dekontekstualisert praksis som de kan overføre til Forsvarets øverste ledelse, er det nettopp det de gjør senere i rapporten hvor de anbefaler at den øverste ledelsen reduseres i størrelsesorden på 300 årsverk.

*Det anbefales å redusere den øverste ledelsen med i størrelsesorden 300 årsverk. Dette bekreftes gjennom flere innfallsvinkler. [...]restutfordring fra målsetning om 50 % personellreduksjon i øverste ledelse etter innføring av ISL og betraktninger rundt størrelsen på den norske forsvarsledelsen sammenlignet med andre forsvarssektorer (McKinsey & Company, s.35).*

McKinsey mener effekten av tiltakene estimeres til ca. 300 millioner kroner hvor de også identifiserer hvilke stillinger som skal reduseres (McKinsey & Company, s.35). Ved å intervjuer sentrale aktører i forsvarsledelsen og konsultere med sine egne forsvarsekspertter har McKinsey

---

<sup>11</sup> Indikativt er de udekkede driftskostnadene som følge av investeringer i størrelsesorden 1,9 milliarder kroner over de neste fem årene. Kombinert med regjeringens avbyråkratiseringskrav på ca. 0.5% i årlig effektivisering vil det være behov for å frigjøre i størrelsesorden 2.6 milliarder kroner for å balansere driftsbudsjettet i 2020 (McKinsey & Company, 2015, s.16-17).

<sup>12</sup> Etter stortingsvedtak i 2002 (st.prp. 55 2001- 2002) har den øverste ledelsen vært basert på doktrinen om «integrrert strategisk ledelse» (ISL). Dette innebar at forsvarssjefen, som Regjeringens og forsvarsministerens øverste militære rådgiver, ble integrert i Forsvarsdepartementet.

kommet fram til en praksis som er optimal for det norske Forsvaret. Dette bekrefter også min ekspert - informant på McKinsey rapporten Norheim – Martinsen.

*I det begrepet (forsvarseksepsjonalisme) så ligger det en tanke om at Forsvaret aldri har funnet seg til rette med kun å være en offentlig etat fordi man har dette målsmonopolet så tenker man at på alle områder har en så viktig rolle at man unntas fra hva samfunnet for øvrig driver med. I det så ligger det også at man kan heller ikke sammenligne det norske Forsvaret med andre sektorer, og hvert fall ikke det private. Men hva er det McKinsey rapporten gjør? Det er nettopp det å benchmarke (Intervju 2, Norheim-Martinsen).*

Et interessant begrep som Norheim-Martinsen bruker er *målsmonopol*. Jeg tolker sitatet dithen at Forsvaret har så spesielle og særegne kjerneoppgaver som ikke er sammenlignbart til andre deler av den offentlige sektoren. Disse kjerneoppgavene oppfatter jeg som å bevare, verne og forsvare borgernes sikkerhet. Fordi det å forsvare borgernes sikkerhet er en så uvurderlig oppgave for en stat er det «vanskelig» å motsette seg Forsvarets økonomiske krav for å utfylle disse oppgavene. Etter min oppfattelse og gjennom tolkning av det sitatet har Forsvaret derfor i lang tid kommet seg unna med høye driftskostnader fordi de innehar en av offentlig sektors mest kritiske oppgaver.

**IKT.** Forsvarssektoren bruker årlig ca. 3,3 milliarder kroner på IKT og sysselsetter rundt 1300 årsverk. Av dette går 1,5 milliarder til operativ virksomhet, eksempelvis kommando- og kontrollsystemer, mens 1,8 milliarder relaterer seg til støttevirksomhet, eksempelvis plattformtjenester og personellforvaltning. IKT-virksomheten i Forsvaret leverer ikke tilfredsstillende resultater. Dette innebærer at kvaliteten på tjenesteytingen ikke er god nok, med blant annet et stort innslag av utdaterte løsninger (McKinsey & Company, s.51). Videre presiserer McKinsey at det ikke eksisterer en omforent oversikt over alle systemene i sektoren og hvem som har ansvaret for disse. Tiltakene er forventet å gi besparelser på ca. 350–650 millioner kroner per år (McKinsey & Company, s.63).

**Driftsanskaffelser.** Anskaffelser (driftsanskaffelser og investeringer) sysselsetter om lag 1165 årsverk i forsvarssektoren til en kostnad på anslagsvis 900 millioner kroner (McKinsey & Company, s.117). McKinsey har analysert både ressursbruken målt i antall årsverk, innenfor funksjonen for hele sektoren (inkludert både driftsanskaffelser og investeringer), og muligheten

for å redusere selve innkjøpskostnadene på driftsanskaffelser. Hovedkonklusjonen deres er at anskaffelser i Forsvaret er relativt umodne og på enkelte områder har behov for en betydelig profesjonalisering og heving av kompetansen. Dersom en legger alle de foreslåtte tiltakene til McKinsey under driftsanskaffelser sammen vil tiltakene estimert gi besparelser i størrelsesorden 1,1 milliarder kroner årlig (McKinsey & Company, s.137).

Et interessant paradoks knyttet til casen jeg undersøker er at en av hovedutfordringene til Forsvaret som McKinsey anbefaler sektoren å ta tak i umiddelbart er mekanismer knytte til anskaffelser:

*[...] finnes det to overordnede utfordringer McKinsey anbefaler at sektoren tar tak i. For det første har sektoren en personellforvaltningsmodell for militært personell som ikke fremstår som hensiktsmessig. Forsvarets disponeringssystem for militært personell leder til hyppig rotasjon av militært personell i stabsposisjoner og stillinger som krever spesifikk sivil kompetanse: eksempelvis HR og anskaffelser. Dette medfører at mange stillinger fylles av personell uten nødvendig kompetanse (McKinsey & Company, 2015, s.20).*

*McKinsey anbefaler derfor at IKT- og anskaffelsesområdet prioriteres for tidlig implementering. Dette er områder hvor det er stort potensial, behovet for endring er betydelig og Forsvaret i stor grad selv kan fatte de beslutninger som trengs for å gjennomføre forbedringer (McKinsey & Company, 2015, s.22).*

#### **5.4.2.1 Implikasjoner med rapporten**

Slik det kommer fram her i analysen, og dette er kun fremstillinger av 3/9 forbedringsområder som McKinsey tar for seg i forsvarssektoren, så forsøker de å kontekstualisere deres tolkning av hva som er mest kostnadseffektive løsningen på de ulike områdene i forsvarssektoren (eksempelvis størrelsesorden på Forsvarets øverste ledelse). Det kommer fram innledningsvis i rapporten at forsvarssektoren i likhet med annen offentlig virksomhet har en forpliktelse å forvalte fellesskapets midler så effektivt som mulig. Det er imidlertid viktige forskjeller på forsvarssektoren og annen offentlig og privat virksomhet som gjør at konteksten for effektivitetsarbeid i noen tilfeller blir grunnleggende forskjellig (McKinsey & Company, 2015, s.13). Fordi McKinsey ble tildelt oppdraget i oktober 2014 og måtte levere og ferdigstille rapporten i midten av mars 2015 presiserer de at det ikke har vært anledning til å gå like dypt i



samtlige områder som de ville gjort om de skulle vurdert ett enkelt område over samme tidsperiode. I tillegg til å ha en relativt kort tidsperiode for et så stort prosjekt som å vurdere effektiviseringspotensialet til hele forsvarssektoren hadde ikke McKinsey tilgang på tilstrekkelig informasjon for å komme med så presise effektiviseringstiltak som ønskelig.

*Gitt tidsrammen, mandatets omfang og grenseflaten mot operativ virksomhet har prosjektet tidvis møtt på utfordringer med å oppnå tilgang på all relevant informasjon. Dette gjelder spesielt områder med sikkerhetsgradert informasjon der det er ukomplett informasjon. Dette er alle situasjoner hvor det ikke har vært anledning til å få komplett informasjon innen prosjektets tidsramme [...] Gitt dette har det ikke vært anledning til å detaljere ut eksakte løsningsbeskrivelser for hvert forbedringsområde (McKinsey & Company, 2015, s.14-15).*

McKinsey innledet rapporten med å si at forsvarssektoren er såpass spesiell og ensartet at det å dekontekstualisere best-praksiser fra andre land ikke er egnet for denne konteksten. Allikevel så presenterer McKinsey kontekstualiserte praksiser om eksempelvis hvordan Forsvarets øverste ledelse bør omorganiseres etter å ha sammenlignet den øverste ledelsen i Forsvaret med den øverste ledelsen i det tyske forsvaret.

*En sammenligning viser at Norge har den største forsvarsledelsen i Norden. Den norske forsvarsledelsen er henholdsvis 17 %, 59 % og 109 % større enn den finske, svenske og danske [...] den norske forsvarsledelsen synes også overdimensjonert sammenlignet med forsvarssektorer utenfor Norden. Den tyske forsvarssektoren er betraktelig større enn den norske. Nærmere bestemt er den tilnærmet syv ganger så stor som den norske målt i forsvarsbudsjett og antall ansatte i strukturen. Justert for størrelse vil det si at den norske forsvarsledelsen er mer enn tre ganger så stor som den tyske før den planlagte personellreduksjonen (McKinsey & Company, 2015, s.33-34).*

Det at McKinsey sier at det ikke har vært mulig å gi eksakte løsningsbeskrivelser for hvert forbedringsområde kan oversettes til organisasjonsteorien med at de ikke har hatt muligheten til å kontekstualisere benchmarkinger/best praksiser til forsvarssektoren (delkapittel 2.4.1.2). Dette samstemmer også med det de sier innledningsvis om at den norske forsvarssektoren er så forskjellig all annen sektor, og andre lands Forsvar. Analysen har vist at presiseringene de gjør innledningsvis i rapporten ikke samstemmer med hva de faktisk gjør i rapporten som er å

komme med benchmarkede løsninger til de ulike driftsområdene i sektoren. Det er som Norheim – Martinsen presiserte i intervjuet (2): *«men hva er det McKinsey -rapporten gjør? Det er nettopp det å benchmarke».*

### **5.4.3 Oppsummering av beslutningsprosessens fjerde fase**

Analysen av beslutningsprosessens fjerde fase, som angår valg av implementeringsstrategi, viste at rapporten som McKinsey overleverte til Forsvarsdepartementet er en top – down implementeringsrapport. Selv om rapporten i utgangspunktet «kun» skulle belyse effektiviseringspotensialet til den norske forsvarssektoren, så blir den overlevert til sektorens øverste ledelse «med» benchmarkede tiltak som kan implementeres hierarkisk nedover i sektoren. Slik de foregående fasene av beslutningsprosessen har vist så er denne anskaffelsen instrumentelt styrt fra Forsvarsdepartementet for å nå sektorens effektiviseringsmål.

Analysen av selve rapporten med dens foreslåtte effektiviseringstiltak fra McKinsey ble belyst i begrenset form, men tok allikevel for seg 3 av 9 driftsområder. Dette begrunnes med at avhandlingens problemstilling begrenser seg til å fokusere på beslutningsprosessen mer enn å granske og evaluere tiltakene i rapporten. Samtidig finner jeg det verdifullt for evalueringen av beslutningsprosessen at enkelte tiltak ble presentert.

## **5.5. Evaluering av beslutningsprosessen**

### **5.5.1 Vitenskapelig evaluering**

I den siste fasen av beslutningsprosessen evaluerer jeg prosessen og dens utfall fra et vitenskapelig og økonomisk ståsted. Den vitenskapelige evalueringen baserer seg på informasjon hentet fra rapporten selv, fra mine informanter og evalueringer gjort av ulike forbund (Norges Offisersforbund (NOF) og Norsk Tjenestemannslag Forsvaret (NTL F)). Innledningsvis i den vitenskapelige evalueringen vil jeg vurdere fordeler og ulemper knyttet til det å benytte seg av private konsulenter, slik det ble presentert i avhandlingens kontekstkapittel 3.4.1, opp mot anskaffelsen av McKinsey sine tjenester. Avslutningsvis vil jeg presentere empirisk data og analysere disse opp mot hvorvidt anskaffelsen har ført til en økning av Forsvarets operative evne, noe som var ambisjonen med rapporten.

I anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren, §2-6 Effektivitetsplikt, står det at «ansatte i forsvarssektoren plikter å bruke og ta vare på forsvarssektorens ressurser på den mest økonomiske og rasjonelle måte». Var det å lyse ut en anbudskonkurranse for så å velge McKinsey som leverandør til en verdi av 10 millioner kroner den beste måten å forvalte statlige midler på, gitt konteksten? Det finnes en rekke faktorer som taler for og mot dette spørsmålet. Summen av den vitenskapelige- og økonomiske vurderingen i disse delkapitlene vil danne grunnlaget for å besvare dette spørsmålet.

#### **5.5.1.1 Fordeler og ulemper med å bruke McKinsey som konsulenter i forsvarssektoren**

Fra et statsvitenskapelig perspektiv er det interessant å studere hvorfor forsvarssektoren, som opererer og driftes med store mengder sikkerhetsgradert informasjon, benytter seg av private konsulenttjenester for å evaluere effektiviseringspotensialet til hele sektoren. For at et offentlig departement eller sektor skal få best mulig utnyttelse av private konsulents tjenester bør vurderingsgrunnlaget til konsulentene som utarbeider rapporter være så faglig tungt som mulig. Selv innleder McKinsey i sin rapport at de har mottatt «ukomplett informasjon» noe som gjort at «... det ikke har vært anledning til å detaljere ut eksakte løsninger beskrivelser for hvert forbedringsområde» (McKinsey & Company, 2015, s.15).

I avhandlingens kontekstkapittel, herunder delkapittel 3.4.1, ble det presentert fire ulemper ved bruken av private konsulenttjenester i offentlig sektor: monopolisering og privatisering av kunnskap, forvitring av gamle byråkratiske dyder, svekkelse av ansvarlighet og at det styrker instrumentell rasjonalitet (Kirkpatrick mfl., 2018: Ylönen og Kuusela, 2018: Boston, 1994: Sanderson, 2002). Når Forsvarsdepartementet «kun» ønsker en rapport som gransker deres effektiviseringspotensial så holder de konsulentselskapet lenger på avstand enn hvis kontrakten og avtalen hadde strukket seg over flere år slik at konsulentene skulle være med på å implementere tiltakene. Ved å gjøre dette så unngår Forsvarsdepartementet til en viss grad noen av disse ulempene.

*Fra Forsvarsdepartementet sin side bestiller man en rapport fra McKinsey, hvor McKinsey finner det nødvendig i rapporten å si at de har hatt begrenset tilgang. Det gjør det at Forsvarsdepartementet/oppdragsgiver kan ta å holde litt avstand til produktet. Det gjorde også Forsvarsdepartementet (Intervju 2, Norheim – Martinsen).*

Dersom Forsvarsdepartementet hadde sluppet McKinsey tettere inn i sektoren, dvs. gitt dem tilgang på sikkerhetsgradert informasjon, ville McKinsey på sin side hatt bedre grunnlag for å skreddersy effektiviseringstiltakene. På en annen side hadde det gjort at Forsvarsdepartementet ville vært mer avhengig av deres tjenester over en lengre periode. Da ville Forsvarsdepartementet i større grad gjort seg avhengig av McKinseys privatiserte kunnskap, og konsulentselskapet ville hatt monopol på tjenestene som forsvarssektoren hadde behov for.

*Forskjellen er at både i Storbritannia og i Danmark så valgte de å ta McKinsey inn i en mye bredere gruppe som skulle evaluere det samme spørsmålet for Forsvaret. Da ble det mye vanskeligere å ta avstand til rapportens konklusjon. I Storbritannia sitt tilfelle, med rapporten som de brukte, så målte de utvikling av Forsvaret opp mot rapportens anbefalinger i en årrekke senere. Dette ble aldri gjeldende for det norske Forsvaret. Det man fikk var nettopp det at folk i Forsvarsdepartementet kunne si det at «disse (konsulentene) vet ikke hva de snakker om» (Intervju 2, Norheim – Martinsen).*

Det at Forsvarsdepartementet kan ta avstand fra rapporten ved å ikke gi McKinsey full tilgang omhandler en potensiell «svækkelse av ansvarlighet». Samtidig kan dette være en fordel eller ulempe, avhengig av hvordan man forstår konsekvensen og spørsmålet. Fra Forsvarsdepartementet sin side er dette en stor fordel dersom rapporten ikke gir de resultater de ønsker, men i lys av § 2-6, *effektiviseringsplikt* i anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren så er ikke dette optimalt med tanke på korrekt forvaltning av statlige midler. Her kan Forsvarsdepartementet gjemme seg bak ansvarlighetsspørsmålet og det faktum at McKinsey ikke leverer de tjenester som er ønsket. Den fjerde negative konsekvensen av økende konsulentvirksomhet i offentlig sektor forklarte Sanderson (2002) med at det fører til en økning i *instrumentell rasjonalitet*. Igjen blir det avgjørende om hvordan man ser denne effekten. Formålet med anskaffelsen var å løse effektiviseringsproblemet som var rådende i sektoren. Det at Forsvarsdepartementet velger instrumentelt sett den løsningen de mener er best egnet for å løse problemet ser jeg ikke det som en stor ulempe. En kan trekke det frem som en ulempe dersom man ser beslutningen i lys av hele prosessen, hvor det ikke ble inngått et kompromiss med Forsvarets operative og militære ledelse, slik en kunne forvente med tanke på forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet. Slik Kantola og Seeck (2011) beskrev dette problemet så benytter man seg av konsulenttjenester som tilbyr «teknokratiske løsninger på politiske problemer» og «neglisjerer viktigheten av de demokratiske aspektene av politikkkutforming». De politiske problemene i denne studien blir her å sørge for at Forsvarets

operative evne (evnen til å ivareta og bevare borgernes sikkerhet) ikke synker på bekostning av mer kostnadseffektiv drift. Dersom dette blir tilfellet, tilbyr konsulenter teknokratiske løsninger *på bekostning* av politiske problemer. Dette blir nærmere fremstilt i neste delkapittel 5.5.1.2 *har rapporten forandret Forsvarets operative evne?*

I kontekstkapittelet (delkapittel 3.4.1) ble det også fremstilt fordeler ved å benytte seg av private konsulenttjenester. En av fordelene, presentert av Steiner og Reichmuth (2015), er at konsulenter benyttes grunnet deres objektivitet og at det er fordelaktig å få en objektiv vurdering på et gitt problem. Så er spørsmålet hvordan man oppfatter denne effekten eller «fordelen». I lys av den interne uenigheten mellom den militære ledelsen og Forsvarsdepartementet er dette en fordel for Forsvarsdepartementet fordi de bestiller en rapport fra en ekstern aktør for å få en objektiv og ny vurdering av sektorens effektiviseringspotensial.

*Det er slik at mange i departementet, og mange utenfor Forsvaret selv, hadde inntrykket av at Forsvarets utdanningssektor var overdimensjonert i forhold til behovet. Hvis du bestiller en sånn type rapport, dette er en subjektiv oppfatning vi har, så får du da en objektiv målestokk. Hvis hensikten er å vise noe du allerede mener får du da en uavhengig vurdering som sier det du mener, og da kan du bruke det som en begrunnelse for å gjøre det du uansett ønsket å gjøre. Det Forsvarsdepartementet ønsket å gjøre var jo da å slanke og effektivisere en del av Forsvaret. Jeg tror den hadde en legitimerende funksjon for å gjøre noe som muligens ville skjedd uansett, men så tror jeg også den hadde en reell funksjon (Intervju 4, Saxi)*

Fra Forsvarsdepartementet, i lys av instrumentell- og institusjonell teori, er denne beslutningen forståelig: dersom de har som mål å effektivisere sektoren ytterligere, og de interne organisasjonsutviklerne mener dette ikke er mulig, så bestiller man en rapport fra verdensledende eksperter på effektivisering av forsvarssektorer for å vise at dette er mulig. I tillegg oppnår Forsvarsdepartementet legitimitet fra sine omgivelser dersom rapporten kan ha en reell funksjon når det kommer til å løse noen av Forsvarets effektivitetsutfordringer.

### 5.5.1.2 Har rapporten forandret Forsvarets operative evne?

McKinsey skriver følgende om rapportens formål:

*Forsvarssektoren står på ny overfor en betydelig omlegging. Sektoren skal på generelt grunnlag effektiviseres og moderniseres for å frigjøre ressurser fra lavere prioriterte formål til å styrke den operative evnen. I tillegg skal frigjøringen av ressurser bidra til å nå regjeringens generelle mål om avbyråkratisering og effektivisering av statlig forvaltning samt å finansiere økte driftskostnader som følge av planlagte og nødvendige investeringer (Mckinsey & Company, 2015, s.16).*

Her kommer det tydelig fram at rapporten og anskaffelsens formål er å hjelpe forsvarssektoren med å belyse effektiviseringspotensialet til den ikke-operative virksomheten slik at man kan omdisponere midler for å styrke den operative evnen. Det kan eksempelvis være å kutte 300 årsverk i Forsvarets øverste ledelse (Mckinsey & Company, 2015, s.35) slik at man kan omdisponere midlene fra en slik reduksjon til å kjøpe nytt utstyr til den operative virksomheten som eksempelvis hæren. En annen måte å forstå denne ambisjonen på er at dette skal forkorte tooth-to-tail ratio (Norheim – Martinsen, 2019, s.17), samtidig som «tennene» blir spissere. Men er dette tilfellet? Fører økt effektivisering til økt operativ evne?

*Prosjektets mandat dekker all ikke-operativ virksomhet i sektoren. Som beskrevet over utgjør dette nærmere 80 % av sektorens samlede kostnader og omtrent 60 % av alt personell. I tillegg dekker mandatet ethvert annet forbedringsområde som kan finnes i sektoren, dog unntatt operativ virksomhet. Prosjektets mandat er således omfattende og tidvis i grenseland mot operativ virksomhet, noe som har påvirket tilgangen til enkelte typer informasjon (Mckinsey & Company, 2015, s.14).*

Rapporten fra McKinsey gjennomgår sektorens samlede «ikke-operative virksomhet», uten at dette begrepet er entydig definert (Klemetsen og Bongo, 2015). Samtidig så opplever mandatet fra McKinsey sin side at deler av den ikke-operative virksomheten, som de forsøker å belyse effektiviseringspotensialet til, er i «grenseland» mot operativ virksomhet. Ved å analysere organisasjonsstrukturen til forsvarssektoren opp mot funksjonene og forvaltningsområdene som McKinsey skal dekke finner jeg følgende; McKinsey skal granske *Forsvarets materiellforvaltning*, men her inngår «operativ logistikk» som en operativ virksomhet. *Personellforvaltning*, hvor «styrke- og produksjonsstruktur» har en operativ funksjon i en

operativ sammenheng. I lys av forsvarssektorens størrelse og det korte tidsestimatet som McKinsey fikk på å utarbeide en slik rapport kan man stille spørsmål ved hvordan man forsikrer seg at de forstår alle mekanismene og rolleforståelsen til enhetene i Forsvaret slik at de kan effektivisere enheter som ikke går på bekostning av den operative virksomheten. I likhet med det McKinsey bemerker selv, viser også informantene til at det er vanskelig å gjøre klare skiller mellom operativ og ikke-operativ virksomhet i fredstid, fordi «*det vil alltid være en viss grad av vurdering for hva som er operativ struktur og hva som er støtte struktur*» (Intervju 4, Saxi).

Som det har kommet fram i denne avhandlingen til nå så balanserer forsvarssektoren sine budsjetter på en knivsegg med de mange effektiviseringsomstillingene og et trusselbilde mot Norges sivile samfunn som alltid vil være usikkert. I 2015 økte Russland sin militære aktivitet i områdene rundt Norges riksgrense, samme år som McKinsey overleverte rapporten om Forsvarets effektiviseringspotensial (Bentzrød, 2015). Da Russland økte sin militære aktivitet utgjorde de ikke en direkte militær trussel mot Norge, men det førte til at daværende forsvarssjef Haakon Bruun-Hansen måtte forholde seg til økt aktivitet og økt usikkerhet i Norges nærområder.

*For å opprettholde forutsigbarhet og trygghet krever dette økt tilstedeværelse, økt overvåkning og evne til en fast, konsekvent og rettferdig suverenitetshevdelse og myndighets-utøvelse. Jeg har derfor allerede iverksatt tiltak for å øke militært nærvær på sjøen, i luften og på land i nord. Dette er ressurskrevende og uten tildeling av økte midler må jeg på kort sikt nedprioritere andre områder, herunder også annen operativ aktivitet (Bruun – Hansen, 2015).*

Her måtte Forsvarssjefen ta hensyn til en potensiell militær trussel samtidig som hans egen forsvarssektor har et dobbelt effektiviseringskrav (interneffektivisering og ABE-reformen). Knivseggen som sektoren balanserer på blir nå for tynn og man tipper over i en retning som ikke gavner den operative virksomheten. Forsvarssjefene har gjennom flere perioder, slik det har kommet frem ved gjentatte anledninger i denne analysen, tatt opp de stadige økte driftskostnadene som en utfordring og hevder at Forsvaret må bli flinkere på å identifisere og vurdere alle sider av fremtidig kostnadsvekst (Bruun – Hansen, 2015).

*En av forutsetningene for å nå målene i langtidsplanen var at Forsvaret i fire-årsperioden skulle effektivisere internt tilsvarende en samlet effekt på 640 millioner*

*kroner innen utgangen av 2016. Halvveis i perioden kan jeg slå fast at dette er en meget vanskelig oppgave. Budsjettet er så stramt at for å håndtere uforutsette hendelser som sprekkdannelsene på F-16 er jeg er nødt til å balansere budsjettet ved å redusere aktivitet i alle deler av Forsvaret (Bruun – Hansen, 2015).*

Sitatet og tanken til forsvarssjefen i 2015 høres mistenkelig lik ut det en tidligere forsvarssjef ved tusenårsskifte fortalte Forsvarsdepartementet vedrørende hvilket forsvar de de kunne få for summene i budsjettene, og påpekte manglende sammenhenger mellom ambisjonsnivå og ressurser (Borgen og Håkenstad, 2015, s.213). Denne forsvarssjefen var den ikke så ukjente Sverre Diesen som sa akkurat det samme som Bruun - Hansen mente, bare 15 år tidligere. Så må det igjen presiseres at det er forskjell på forsvarssjef og forsvarsminister, og den interne kampen knyttet til økonomispørsmålene i forsvarssektoren er fremdeles rådende.

Samme år som McKinsey rapporten, Russland sin opptrapping av militær aktivitet rundt Norges riksgrense og bekymringen fra forsvarssjefen begynte også forsvarsminister Ine Marie Eriksen Søreide å uttrykke sin bekymring.

*Det er økte forventninger til Forsvarets beredskap over hele kriseaspekteret – fra støtte til politiet og det sivile samfunn i fredstid, til full kraftsamling av alle våre kapasiteter i krise og krig. Forsvarssektoren er under press for å finne rom til drift og vedlikehold av materiell, og det blir stadig mer krevende å skjerme nyinvesteringer. Disse utfordringene øker i omfang. Finansiering av forsvarsektoren har blitt en stadig tyngre oppgave (Søreide, 2015).*

*Vi har også i perioder akseptert et redusert operativt nivå for å dekke noe av utgiftene ved nyinvesteringer, og vi har «spist» av våre beredskapslagre (Søreide, 2015).*

Her kommer det da frem at Forsvaret har valgt å redusere deres operative evne for å kunne gjennomføre nye investeringer og effektiviseringsprosessene som forsvarssektoren gjennomgår. Det blir derfor vanskelig å trekke en konklusjon om McKinsey rapporten har oppfylt dens ambisjonskrav vedrørende det å effektivisere ikke-operativ virksomhet slik at midlene kan omdisponeres og føre til en økning i den operative evnen. Når effektiviseringstiltakene til en hvis grad får negative konsekvenser for den operative driften, kan rapporten være kontraproduktivt i forhold til de politiske ambisjonene.



### **5.5.1.3 Andre vitenskapelige vurderinger**

Tom Rune Klemetsen og Torbjørn Bongo, fra henholdsvis NTL Forsvaret og Norges Offisersforbund, evaluerte McKinsey rapporten da forbundene ble invitert til å gi deres innspill april 2015 (Klemetsen og Bongo, 2015). Jeg vil i denne delen av analysen presentere noen av deres sentrale vurderinger av rapporten og sammenligne dem med presentasjonen av mitt datamateriale.

*Det eksterne perspektivet er nødvendig ved at det er en avstand fra sektorinteresser, samtidig som det nødvendigvis mangler inngående kjennskap til og kunnskap om organisasjonens kultur og praktiske utførelse (Klemetsen og Bongo, 2015, s.2).*

Det at McKinsey har måtte gjøre vurderinger og kalkulasjoner basert på manglende informasjonsgrunnlag er noe jeg gjennomgående har vært kritisk til gjennom denne analysen. Dette høringsinnspillet viser også at de to forbundene er av samme oppfattelse - beregningene må ansees som grove estimater hvor det presenterte effektiviseringspotensialet som er presentert er i gråsonen til operativ virksomhet.

*Det påpekes at Norge og det Norske Forsvar ikke er likt noe annet land, verken politisk, demografisk, geografisk eller sikkerhetspolitisk. Den norske modellen er en viktig faktor for hvordan Norge har valgt å løse sine utfordringer. Til tross for at det vises til andre lands «mønsterpraksis», hvor en ikke kan se at det i rapporten foreligger en evaluering av de løsninger andre land har valgt på bakgrunn av McKinseys anbefalinger: hverken kvantitativ eller kvalitativt (Klemetsen og Bongo, 2015, s.2-3).*

Som jeg la frem i delkapittel 5.4.2 vurderer McKinsey den norske forsvarsledelsen som overdimensjonert, og opptil tre ganger så stor som Tyskland sitt Forsvar, justert for størrelse. Sammenligningsgrunnlaget blir feil dersom man ikke presenterer data om at det tyske forsvaret har en optimal størrelse vedrørende ledelsesutforming. At Forsvarets øverste ledelse er overdimensjonert bekrefter selv mine informanter og vurderingen til NTL Forsvaret og Norges Offisersforbund - noe som gir en indikasjon på at McKinsey har rett i sin rapport. Samtidig må det bemerkes at det å si at størrelsen på ledelsen er tre ganger unna «benchmarket størrelse» blir upresist når de ikke understøtter påstanden annet enn en sammenligning. Et kutt i 300 årsverk som McKinsey (2015, s. 35) foreslår er en kalkulasjon basert på utilstrekkelig informasjon (Klemetsen og Bongo, 2015, s.5).

Til tross for å gjennomføre en nokså kritisk vitenskapelig evaluering av rapporten og anskaffelsen er jeg forståelsesfull til Forsvarsdepartementets beslutning knyttet til denne anskaffelsen. Det er for tidlig å trekke noen konklusjoner basert på kun den vitenskapelige evalueringen, da en økonomisk evaluering er kritisk å vurdere for å trekke en riktig konklusjon, men en kan forstå nytteverdien av en ekstern rapport som evaluerer effektiviseringspotensialet av sektoren og Forsvarsdepartementets ønske om å kontinuerlig analysere egen sektor og drift. Dette er også gjennomgangsmelodien blant mine informanter da jeg ba dem å evaluere om denne anskaffelsen opp mot det faktum at Forsvarsdepartementet brukte 10 millioner på McKinseys tjenester.

*Jeg tror det at McKinsey rapporten var om ikke avgjørende, men hvert fall instrumentell for en rekke prosesser som kom i etterkant. Det kan godt hende at de ville kommet likevel, men at man fikk et ytterligere trykk på eksempelvis endringen med Forsvarets personellsystem og for så vidt endringene i utdanningen o.l. Jeg tenker at noe forteller meg at man fikk litt kalde føtter underveis her, at man ikke slapp McKinsey ordentlig inn i Forsvaret for dermed å kunne beholde et visst handlingsrom i etterkant. [...] Det som er enorme summer i samfunnet ellers, blir forsvinnende lite i Forsvarets kontekst. (Intervju 2, Norheim – Martinsen).*

*Som forsker så synes jeg slike rapporter er verdifulle fordi det gir empiri til forskerne. Vi får mer data, så jeg liker slike rapporter fordi vi får tilgang til ny og spennende data (Intervju 4, Saxi).*

### **5.5.2. Økonomisk evaluering**

For å supplere den vitenskapelige evalueringen av beslutningsprosessen vil jeg i dette delkapittelet presentere kvantitativ- og økonomisk data rundt denne anskaffelsen samt hvordan driftskostnadene og budsjettene til Forsvaret har forandret seg i de påfølgende årene etter 2014. Denne formen for evaluering er mest interessant fra et samfunnsøkonomisk ståsted mer enn statsvitenskapelig, men det er fremdeles av samfunnsvitenskapelig betydning da det omhandler forvaltning av felleskapets ressurser og effekter av beslutninger samt omstillinger. I tillegg har datainnsamlingen resultert i noen interessante funn som jeg ønsker å presentere og analysere. Den økonomiske evalueringen vil først presentere hvilke effektiviseringstiltak som ble implementert, og om Forsvaret har hatt økonomiske gevinster fra disse tiltakene. Overgår de økonomiske gevinstene summen av McKinsey sine tjenester på 10 millioner kroner?

Det er i dag (2021) seks år siden rapporten ble overlevert til Forsvarsdepartementet. Inkubasjonstiden er her optimal for å vurdere de økonomiske gevinstene av tiltakene. Derfor har jeg analysert driftskostnadene og budsjettene til Forsvaret fra 2013-2020 for å se om de har sunket eller økt. Informasjon og tallene om Forsvarets driftskostnader er hentet fra årsrapportene som er publisert i perioden og budsjettene er hentet fra stortingsproposisjoner om de respektive budsjettårene (St.prp. nr. 1 S (2014-2015); St.prp. nr. 1 S (2015-2016); St.prp. nr. 1 S (2017-2018); St.prp. nr. 1 S (2020-2021)). Summene fra hvert år har blitt justert for inflasjon i «smarte penger» sin inflasjonskalkulator (2021). Dette gjøres for å samle de ulike årlige verdiene til én verdi. Naturlignok er det spuriøse variabler som kan gi implikasjoner på denne vurderingen og de vil også bli presentert.

#### **5.5.2.1 Gevinster fra McKinsey - rapporten**

*Kan man koble noen av de endringsprosessene i Forsvaret som er gjort i etterkant opp mot McKinsey rapporten, da vil jeg hevde at de 10 millioner kronene som ble brukt på anskaffelsen var verdt det (Intervju 2, Norheim – Martinsen).*

Sitatet fra intervjuet med Norheim – Martinsen er så klar som den er enkel. Det vil alltid være økonomiske vurderinger knyttet til gevinstrealiseringen av et prosjekt, hvor det er forventede og ikke-forventede gevinster (DFØ, 2021). Den enkleste formen for økonomisk vurdering er om det finnes gevinster knyttet til tiltakene presentert i McKinsey-rapporten, og om de overgår kostnaden på anskaffelsen. Året etter rapporten ble overlevert til Forsvarsdepartementet (2016) hadde Forsvaret et samlet effektiviseringskrav på 306 millioner 2016-kroner. Dette tallet er basert på et interneffektiviseringskrav på 119 millioner og et avbyråkratiserings- og effektiviseringskrav på 187 millioner kroner (Forsvarsmateriell, 2017, s. 25). Forsvaret hadde i 2016 gjennomført tiltak som resulterte i effektiviseringsgevinster til en verdi av ca. 327 millioner kroner. Sett opp mot kravet på 306 millioner, er resultatet meget tilfredsstillende. Disse effektiviseringsgevinstene har kommet gjennom blant annet renholds reformen som ble først belyst av McKinsey i deres rapport. Disse tiltakene var planlagt å gi en effekt i 2017, men gjennom Forsvarets årsrapport fra 2016 ser man at tiltakene resulterte i betydelige gevinster allerede i 2016. Effektiviseringstiltakene som McKinsey foreslo var å sette ut renhold til eksterne leverandører fordi «renholdspersonalet definerer at 27,7 % av arbeidsdagen skal brukes på andre oppgaver enn renhold» (McKinsey & Company, 2015, s. 171).

*Man kan få mye ut av 10 millioner; man kan øke trening og øving i Heimevernet med noen døgn i et år. På en annen side så var vel dette (rapporten) startskuddet på renholdsreformen i Forsvaret som gir en årlig og varig innsparing på 100 millioner (Intervju 3, Selvaag).*

Rent økonomisk så har McKinsey-rapporten ført til at forsvarssektoren sparer 100 millioner kroner årlig, bare på renhold. Saxi presiserte i vårt intervju at rapporten var en av flere rapporter og støttestudier (Forsvarssjefens militærfaglige råd, ekspertgruppen for Forsvar av Norge, MSM sikkerhetsfaglige råd og vernepliktsutvalget sin anbefaling) som la grunnlaget for langtidsplanen som ble utarbeidet og presentert i 2016 (Intervju 4, Saxi). Det er vanskelig å skille tydelig ut hvilke tiltak som kommer som en direkte konsekvens av McKinsey sin rapport og hvilke betydninger de andre rapportene har hatt. Det som derimot kan konstateres er at McKinsey rapporten la grunnlaget for en renholds-reform som gir inntjener 10 ganger så mye som kostnaden av rapporten (Intervju 3, Selvaag).

### **5.5.2.2 Endringer i Forsvarets driftskostnader og budsjetter med implikasjoner**

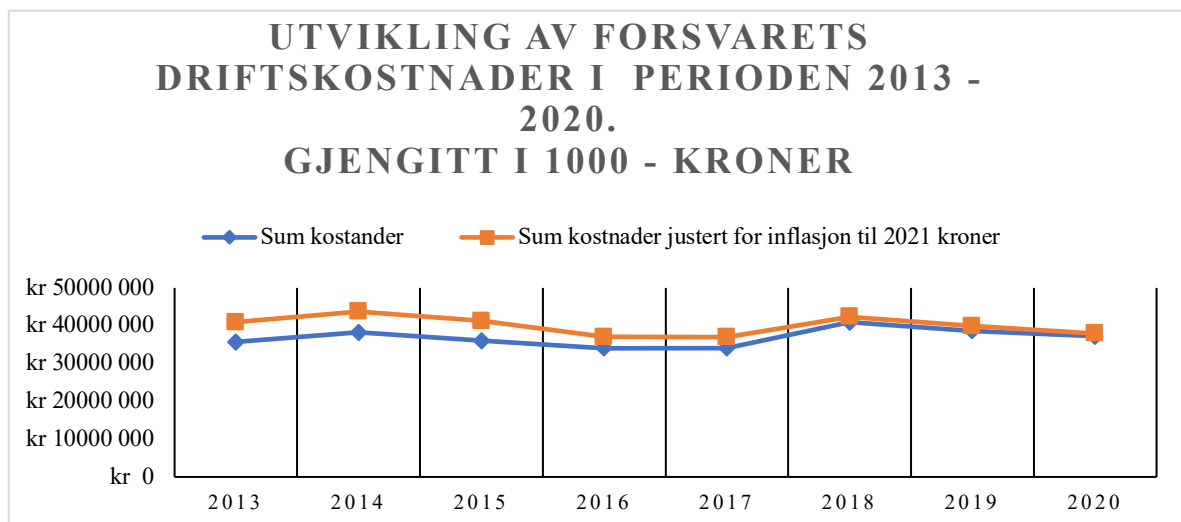
Dette delkapittelet vil presentere kvantitative data i form av regnskap og budsjetter for Forsvaret i perioden 2013 til 2020. Formålet med dette er å gjøre en økonomisk vurdering av regnskapene og budsjettene for å knytte dem opp mot året da McKinsey rapporten ble overlevert. De forventede resultatene var at kostnadene og budsjettene ville synke fordi sektoren ble mer kostnadseffektiv ved hjelp av rapporten. Tallene fra tabellene til driftskostnadene og budsjettene som kommer frem i dette delkapittelet forteller to forskjellige historier.

<b>Driftskostnader</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>i 1000 kr</b>	<i>I 2015 kroner</i>	<i>I 2015 kroner</i>	<i>I 2015 kroner</i>	<i>I 2017 kroner</i>	<i>I 2017 kroner</i>	<i>I 2019 kroner</i>	<i>I 2019 kroner</i>	<i>I 2020 kroner</i>
<b>Personell og administrasjon</b>	kr 14 637 323	kr 15 163 338	kr 14 608 895	kr 15 640 775	kr 15 993 626	kr 17 709 906	kr 17 047 125	kr 17 291 479
<b>Materielldrift + materiellinvestering</b>	kr 16 193 577	kr 18 106 071	kr 16 536 731	kr 12 677 925	kr 13 150 444	kr 17 751 288	kr 15 918 309	kr 13 841 484
<b>Eiendom, bygg og anlegg</b>	kr 3 690 363	kr 3 734 547	kr 3 620 525	kr 3 720 179	kr 2 683 086	kr 2 865 377	kr 3 041 091	kr 3 155 862
<b>Kostnader etterretningstjenesten</b>	kr 1 191 641	kr 1 191 871	kr 1 236 788	kr 2 062 001	kr 2 235 441	kr 2 614 365	kr 2 618 390	kr 2 828 079
<b>Sum kostander</b>	<b>kr 35 712 904</b>	<b>kr 38 198 825</b>	<b>kr 36 002 929</b>	<b>kr 34 100 881</b>	<b>kr 34 062 596</b>	<b>kr 40 940 936</b>	<b>kr 38 624 915</b>	<b>kr 37 166 903</b>
<b>Sum kostnader justert for inflasjon til 2021 kroner</b>	<b>kr 40 890 329</b>	<b>kr 43 728 627</b>	<b>kr 41 222 400</b>	<b>kr 37 013 169</b>	<b>kr 36 971 614</b>	<b>kr 42 324 157</b>	<b>kr 39 929 887</b>	<b>kr 37 934 400</b>

Tabell 5.1: *Driftskostnadene til Forsvaret i perioden 2013-2020*

Ovenfor presenteres årsregnskapet og driftskostnadene til Forsvaret i den angitte perioden. Summen og de totale driftskostnadene er fordelt på fire ulike driftsposter. Data er hentet fra en rekke årsrapporter fra de respektive årene og samlet i en slik tabell hvor også de totale kostnadene justeres for inflasjon til å ha 2021 - verdier. Det første året (2013) er utgangspunktet for perioden hvor driftskostnadene er på ca. 41 milliarder kroner. Disse kostnadene stiger med nærmere 2.5 milliarder kroner som skyldes den kraftige økningen i posten *materielldrift/materiellinvestering*. Fra 2014 synker driftskostnadene betraktelig i de kommende årene fram til 2017. Den markante nedgangen i driftsutgifter fra 2014 til 2015 er forårsaket av at det fra og med 2015 ble innført nettoføringsordning for merverdiavgift i statlig sektor. Dette innebærer at merverdiavgift føres på et sentralt budsjettkapittel under Finansdepartementet, og dermed ikke lenger synliggjøres på Forsvarets budsjettkapitler (Forsvarsmateriell, 2016, s.16)

En annen forklaring på den synkende trenden i Forsvarets driftskostnader var de ulike rapportene som belyste sektorens effektiviseringspotensial fram mot langtidsplanen i 2016. Her ble «fruktene» fra effektiviseringstiltakene høstet som medførte en reduksjon i driftskostnader. En av disse er da rengjørings-reformen som McKinsey rapporten startet, og som kan ses i posten *materielldrift/materiellinvestering*. Denne posten reduseres fra 16.5 milliarder kroner i 2015 til 12.65 milliarder i 2016. Dette er en nedgang på 23.33%. Hvor stor fortjeneste McKinsey sine tiltak og rengjørings-reformen har for denne nedgangen er umulig å trekke ut, men at den har hatt en betydning kan bekreftes. I tabell 5.3 og figur 5.4 kan en se at Forsvarets budsjetter starter å øke i 2016 mens driftskostnadene holdes relativt stabile fram til 2017. Dette forklares med at tildelingen av de økte bevilgningene først trer i kraft dette året.



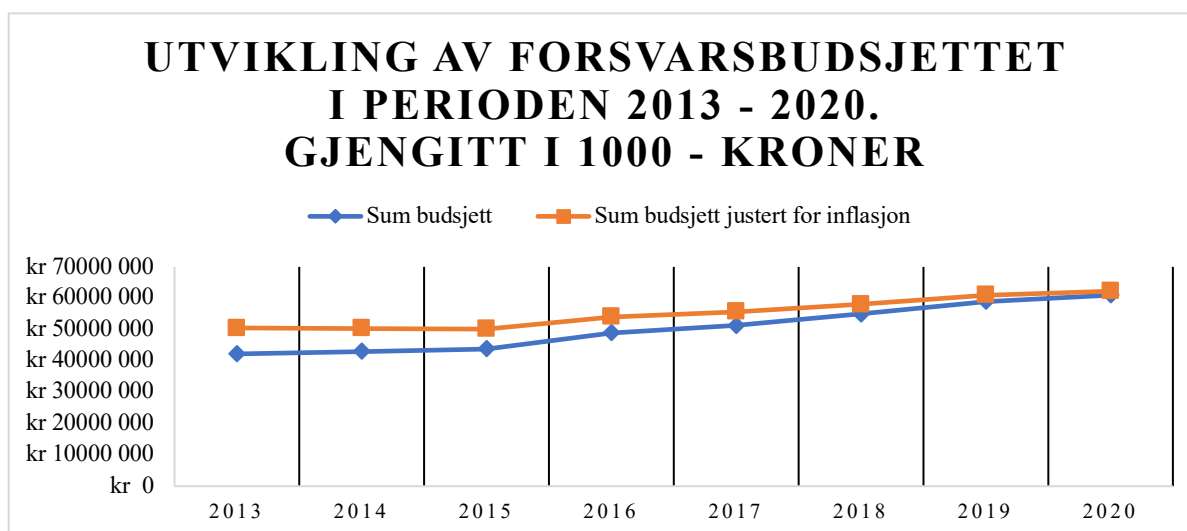
Figur 5.2: Utviklingen av driftskostnadene til Forsvaret i perioden 2013-2020

Når det kommer til tallene fra forsvarsbudsjettene viser tabellene nedenfor en litt annen historie enn det driftskostnadene gjør. Budsjettene er hentet fra ulike årsrapporter i perioden 2013-2020 (Forsvarsmateriell, 2016; 2017; 2018; 2019; 2020, 2021). Budsjettene for de årene i perioden 2013-2020 er justert for inflasjon og oversatt til 2021 kroner for å kunne sammenligne årene. I 2013 hadde Forsvaret et budsjett på ca. 50.4 milliarder kroner. Dette budsjettet sank to år på rad fram til 2015 hvor det lå på sitt laveste nivå i den presenterte perioden. Dette skyldes i all hovedsak forståelsen rundt forsvarssektorens økonomi og Forsvarsdepartementet som mente sektoren kunne kontinuerlig effektiviseres. Fra 2014 til 2015 sank budsjettet med hele 200 millioner kroner, men historien endrer seg radikalt fra dette tidspunktet. Fra 2015 til 2016 økes budsjettet med nærmere 4 milliarder kroner, som er en økning på 7.83% fra året før. Budsjettøkningen fortsetter å stige fram til 2020 hvor den er på rekordhøye 62 milliarder kroner.

Forsvarsbudsjett - i 1000 kr	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sum budsjett	kr 42 224 229	kr 43 029 086	kr 43 787 866	kr 48 892 262	kr 51 284 190	kr 54 945 177	kr 58 953 526	kr 60 977 376
Sum budsjett juster for inflasjon	kr 50 415 003	kr 50 336 232	kr 50 135 946	kr 54 062 786	kr 55 663 969	kr 58 032 999	kr 60 945 316	kr 62 236 559
Differanse fra år til år	kr 50 415 003	-kr 78 771	-kr 200 286	kr 3 926 840	kr 1 601 183	kr 2 369 030	kr 2 912 317	kr 1 291 243

Tabell 5.3: Forsvarsbudsjettene i perioden 2013-2020

Hva kan forklare denne budsjettøkningen når driftskostnadene er stabile/synkende? Jeg ønsker å trekke frem hovedsakelig to komponenter som gjør den økonomiske evalueringen av denne studien nokså vanskelig å vurdere. I forrige delkapittel kom det fram av empiriske økonomiske resultater at Forsvaret hadde klart å innhente gevinster som overgikk kostnaden av McKinsey sine tjenester, men samtidig hadde Forsvarsdepartementet høyere ambisjoner enn å kun innføre en rengjøringsreform basert på McKinsey rapporten.



Figur 5.4: Utviklingen av forsvarsbudsjettet i perioden 2013-2020

Den første implikasjonen er at med at mot slutten av 2014 finner luftforsvaret ut at det er en sprekkdannelse hos av deres F-16 fly (Killingberg, 2014). Ved nærmere undersøkelser konstaterer man at denne skaden finnes på samtlige F-16 fly i deres flåte og må utbedres (Bruun – Hansen, 2015). Dette er en enorm uforutsett økonomisk kostnad for Forsvaret.

*En av forutsetningene for å nå målene i langtidsplanen var at Forsvaret i fire-årsperioden skulle effektivisere internt tilsvarende en samlet effekt på 640 millioner kroner innen utgangen av 2016. Halvveis i perioden kan jeg slå fast at dette er en meget vanskelig oppgave. Budsjettet er så stramt at for å håndtere uforutsette hendelser som sprekkdannelsene på F-16 er jeg er nødt til å balansere budsjettet ved å redusere aktivitet i alle deler av Forsvaret (Bruun – Hansen, 2015).*

Kort tid etter dette oppstår den andre implikasjonen da det sikkerhetspolitiske bildet i Europa endrer seg med at Russland øker sin militære aktivitet, slik det kom fram i forrige delkapittel.

*Russland har vist evne og vilje til å bruke militærmakt for å nå politiske mål utenfor landets grenser. De har økt sitt militære nærvær i Østersjøen, Svartehavet og i Nordområdene (Bruun – Hansen, 2015).*

Som vi ser i figur 5.4. så stiger grafen betraktelig fra 2015. Dette er samme år som Russland øker sin militære aktivitet og par måneder etter at skaden på F-16 flyene er kjent. Forklaringen på at Forsvarets driftskostnader synker og budsjettene øker kan forklares med at forsvarssjefenes innvendinger om for stramme budsjetter kanskje ble hørt hos Forsvarsdepartementet. For at sektorens operative virksomhet skal øke, økes derfor budsjettene.

### **5.5.3. Oppsummering av beslutningsprosessens femte fase**

I beslutningsprosessens siste fase har jeg evaluert utfallet av prosessen fra et vitenskapelig og økonomisk perspektiv. Slik jeg presiserte i metodekapittelet, delkapittel 4.2.1, under fotnote nr. 8 så har ikke jeg som forsker den eksplisitte kunnskapen, kompetansen og erfaringen til å gjøre en teoretisk riktig vitenskapelig og økonomisk evaluering av denne beslutningsprosessens. Tatt dette i betraktning så har jeg ikke gjort noen vurderinger i denne analysen som ikke har bygget på et empirisk materiale, verken kvalitativt eller kvantitativt. Derfor har jeg sett på det som

hensiktsmessig i lys av det analytiske rammeverket og studien generelt å presentere disse to evalueringsformene i denne fasen av analysen.

Den vitenskapelige vurderingen lå forankret i empiriske data fra rapporten, mine informanter og fra høringsinnspillet til NOF og NTL F. Den vitenskapelige evalueringen konkluderte med at det å benytte seg av private konsulenter i forsvarssektoren ikke er uvanlig og McKinsey-rapporten ga viktig informasjon til utarbeidelsen av langtidsplanen for Forsvaret som ble lagt frem i 2016. Flere teoretiske forklaringer på positive og negative aspekter ved å benytte seg av private konsulenttjenester i offentlig sektor gikk igjen i anskaffelsen av McKinsey. Spesielt det at det offentlige departementet kan velge å ta avstand fra konsulenttjenestene og flytte ansvarligheten over på de private aktørene var rådende. Samtidig har det ført til en økning av instrumentell styring av sektoren, som kan forsås som både positivt og negativt, avhengig av hvordan anskaffelsen belyses.

Den økonomiske evalueringen har vist at anskaffelsen av McKinsey sine tjenester var en anskaffelse som forvaltet statlige ressurser på en god og effektiv måte. Dette begrunnes med at det er beviselig at gevinster som Forsvaret har hentet ut kan spores tilbake til presenterte effektiviseringstiltak fra McKinsey rapporten. Spesielt rengjørings-reformen som ble iverksatt i slutten av 2015 har medført en årlig besparelse for Forsvaret på om lag 100 millioner. Dette er ti ganger mer enn det anskaffelsen av McKinsey sine tjenester kostet for Forsvarsdepartementet (Grande, 2015). Den økonomiske evalueringen viste også at det er vanskelig å gjøre beregninger på rapportens effekt i driftskostnadene og spesielt forsvarsbudsjettet. Tabellen 5.1 som viste Forsvarets årlige driftskostnader i perioden 2013-2020 så vi at kostnadene knyttet til posteringen *materielldrift/materiellinvestering* sank fra 2015, noe som McKinsey skal ha en del av æren for. Samtidig så viste tabell 5.4 og figur 5.5 at forsvarsbudsjettene har økt betraktelig fra 2015. Dette kan forklares med at Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet delte bekymringene til forsvarssjef Bruun – Hansen om at budsjettet til Forsvaret er for lavt med tanke på den sikkerhetspolitiske endringen i Europa etter at den militære aktiviteten til Russland økte.



## 6. Avslutning

Denne studien har undersøkt en beslutningsprosess i Forsvarsdepartementet fra 2014 som endte med anskaffelsen av McKinsey sine konsulenttjenester. Studiens empiriske resultater har blitt presentert og analysert i lys av avhandlingens teoretiske rammeverk med tilhørende forklarende perspektiver. Dette ble gjort ved å komponere en fem-fasers beslutningsprosess ved hjelp av eksisterende teori om politiske beslutningsprosesser. De respektive fasene hadde hver for seg en beskrivende ambisjon som kollektivt ville belyse den helhetlige beslutningsprosessen som førte til at Forsvarsdepartementet anskaffes seg McKinsey sine konsulenttjenester i 2014. Modellen som utgjorde studiens teoretiske rammeverk hadde også en forklarende ambisjon om å kartlegge, forstå og forklare drivkreftene, historiske begivenheter som har ledet opp til beslutningsmodellens startfase og det politiske samspillet mellom de ulike aktørene på de respektive fasene i modellen. Her ble det benyttet to varianter av det instrumentelle perspektivet og et bredt institusjonelt perspektiv som komplementerende belyste viktige aspekter på hver av modellens fem ulike faser

I dette kapittelet vil jeg oppsummere studiens hovedfunn og besvare avhandlingens formulerte problemstilling med tilhørende forskningsspørsmål. Videre vil jeg oppsummere de teoretiske perspektivenes forklaringskraft i møte med empirien før jeg presenterer begrensningene til det teoretiske rammeverket. Avslutningsvis vil jeg legge frem forslag til videre forskning.

### 6.1 Svar på studiens problemstilling og forskningsspørsmål

Problemstillingen som denne studien har tatt sikte på å besvare ble operasjonalisert og nyansert gjennom fem forskningsspørsmål. Disse forskningsspørsmålene hadde individuelle formål om å beskrive, forstå og forklare ulike aspekter av problemstillingen som kollektivt ville besvare hva som kjennetegnet den politiske beslutningsprosessen i Forsvarsdepartementet som førte til anskaffelsen av McKinsey sine tjenester i 2014.

Avhandlingens *første* forskningsspørsmål ønsket å belyse hvordan forsvarssektorens effektiviseringsproblem ble definert og hvilke aktører som definerte problemet. Her ble det kjent i analysen at Forsvaret hadde gjennomgått enorme omstillinger etter den kalde krigen, og hadde et betydelig behov for å effektiviseres. Omstillingene nådde sitt høydepunkt ved årtusenskiftet da Forsvarets langtidsplan for perioden 2002-2005 ble presentert i Stortingsproposisjon nr. 45 (2000-2001). Selv om denne langtidsplanen medførte enorme

kostnadskutt i forsvarssektoren, var ikke Forsvarsdepartementet tilfredsstillt med effektiviseringen og det ble iverksatt en interneffektiviseringsperiode som startet gjennom Stortingsproposisjon nr. 48 (2007-2008). Her slo Forsvarsdepartementet fast at Forsvaret skulle starte en interneffektiviseringsperiode fra 2009 – 2012 der det skulle effektiviseres for 0.5% årlig. Denne interneffektiviseringen ble videreført og forlenget til 2016 gjennom Stortingsproposisjon nr. 73 S (2011-2012), men heretter som et fastsatt årlig beløp på 160 millioner – 2012 kroner. På dette tidspunktet ble Forsvarets effektiviseringsproblem definert og iverksatt fra sektorens politiske og administrative aktører. I Stortingsmelding nr. 14 (2012-2013) ble det klart av Forsvarsdepartementet vurderte å søke seg til et strategisk samarbeid med privat sektor for ytterligere forbedring av effektiviseringsproblemet i sektoren. På dette tidspunktet hadde det ikke oppstått en utløsende årsak som gjorde det nødvendig med et strategisk samarbeid med privat sektor for å løse det definerte effektiviseringsproblemet.

Studiens *andre* forskningsspørsmål hadde som ambisjon om å forstå og forklare hvordan det definerte problemet går fra å være et problem, til å trenge oppmerksomhet og politisk handling fra beslutningstakere. Dette skulle beslutningsprosessen andre fase, agendasetting, ta sikte på å besvare fordi at det at et samfunnsfenomen blir oppfattet og definert som et problem er bare en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for politisk handling. Forsvarssektoren var allerede i gang med å løse sektorens effektiviseringsproblem, men da Erna Solberg-regjeringen presenterte ABE – reformen gjennom Stortingsproposisjon nr. 1 S (2014-2015) fikk sektoren et eksternt effektiviseringskrav som gjorde at forsvarssektoren hadde nå et dobbelt-effektiviseringskrav. Denne reformen ble presentert av den nye regjeringen som hadde høstet inspirasjon fra blant annet forsvarssektoren gjennom deres interneffektiviseringsprosess.

Det at forsvarssektoren nå hadde et ytterligere effektiviseringskrav gjorde at aktørene i sektoren måtte se etter nye alternativer for å løse utfordringene. Her oppstod det en intern uenighet i Forsvaret hvor den militære ledelsen mente at sektoren hadde behov for økte budsjetter og bevilgninger for å komme seg ut av den økonomiske krisen. På den andre siden hevdet Forsvarsdepartementet at sektoren kunne og hadde kapasitet til å effektiviseres ytterligere. Her ble et instrumentelt forhandlingsperspektiv benyttet som mulig forklaringsbakgrunn for dynamikken mellom aktørene, men til slutt kunne utfallet av avgjørelsen bedre forklares med en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet. Det var Forsvarsdepartementet som «vant» den interne striden grunnet at de satt på sektorens øverste beslutningsmyndighet. Det ble også kjent at de politiske aktørene i sektoren handlet

etter logikken om passende atferd for å oppnå legitimitet fra sine omgivelser. Derfor ble det konkludert med at problemet som ble definert i forrige fase av beslutningsprosessen skulle løses ved hjelp av ekstern bistand fra privat sektor.

Det *tredje* forskningsspørsmålet ble formulert med et formål om å forklare hvorfor McKinsey ble tildelt oppdraget gjennom anbudskonkurransen. Dette ble gjort ved å analysere beslutningsgrunnlaget til Forsvarsdepartementet. Datamaterialet som jeg hadde tenkt til å analysere skulle vise seg å være begrenset da detaljerte beskrivelser knyttet til kontraktinngåelsen mellom Forsvarsdepartementet og McKinsey er skjernet for offentlig innsyn. Det ble allikevel kjent gjennom anbudskonkurransen som ble offentliggjort via Doffin (2014) at tildelingskriteriet av oppdraget skulle fordeles slik at det økonomisk mest fordelaktige tilbudet ble valgt, hvor kvaliteten på tilbudet hadde 80% betydning mens prisen på tjenestene talte 20%. I tillegg ble andre kriterier som leverandørens faglige kvalifikasjoner og erfaring fra tilsvarende oppdrag tatt til betraktning.

Studiens analyse av det empiriske datamaterialet som var tilgjengelig konkluderte med at det var to sentrale premisser som lå til grunn for at det var nettopp McKinsey som fikk tildelt oppdraget. Det første premisset var at McKinsey hadde lang erfaring fra lignende oppdrag i andre land. Bare to år tidligere (2012) hadde det danske forsvaret benyttet seg av McKinsey sine tjenester i et lignende effektiviseringsprosjekt. Flere av mine informanter delte samme oppfatning at deres historikk med lignende prosjekter i andre lands forsvar var avgjørende for at de fikk tildelt oppdraget. Det andre premisset som lå til grunn bygget ikke bare på at valget falt på McKinsey, men at det i det hele tatt ble lyst ut en anbudskonkurranse. Dette gikk ut på at New Public Management mekanismer eksisterte i aller høyeste grad i det norske forsvaret og tilrettela bruken av private konsulenter i sektoren. Siden mål- og resultatstyring var allerede utbredt i sektoren fra tidligere, og hadde vært aktivt brukt i effektiviseringsprosesser i Forsvaret før kunne, ifølge Forsvarsdepartementet, Forsvaret få god hjelp av konsulenter som var eksperter på ulike mønsterpraksiser når det kommer til slik mål- og resultatstyring. Den interne uenigheten som ble fremstilt i beslutningsprosessen to foregående faser var også grunnen for at Forsvarsdepartementet valgte å benytte seg av ekstern kompetanse og ikke deres egne organisasjonsutviklere. FFI var, i likhet med den militære ledelsen, av den oppfatning at ytterligere effektivisering ikke ville løse sektorens økonomiske problemer.

Det *fjerde* forskningsspørsmålet ønsket å belyse hvilken implementeringsstrategi som Forsvarsdepartementet benyttet seg av ved å bruke private konsulenter og hva som kjennetegnet tiltakene som McKinsey presenterte i deres rapport. Slik det ble kjent i delkapittel 2.2.4 *implementeringsstrategi* kunne Forsvarsdepartementet velge en strategi som enten holdt konsulentene på avstand ved å få et «utenfra» perspektiv på sektorens problem eller inviterte konsulentene helt inn i sektoren og jobbe systematisk med dem for å utarbeide og gjennomføre tiltakene som ble presentert. Dette la enten til rette for en *top-down implementering* eller *bottom-up*. Da denne anskaffelsen var en instrumentelt-hierarkisk styrt prosess fra ledelsen i sektoren og gitt det «korte» tidsestimatet på oppdraget ble top-down implementeringsstrategien anvendt. Her skulle McKinsey belyse forsvarssektorens effektiviseringspotensial med foreslåtte tiltak til sektorens øverste ledelsesorgan (Forsvarsdepartementet) slik at de kunne gjøre en vurdering om hvilke tiltak de ønsket å implementere hierarkisk nedover i sektoren.

McKinsey innledet rapporten med å si at de forsvarssektoren er såpass spesiell og ensartet at det å kontekstualisere best-praksiser fra andre land ikke er egnet for denne konteksten. Dette ga et signal om at McKinsey i stor grad «kun» skulle presentere effektiviseringspotensialet mer enn å presentere skreddersydde løsninger til de ulike enhetene i sektoren. Dette er noe misvisende i henhold til teorien som ble presentert om translatørarbeid i delkapittel 2.4.1, hvor konsulenter trekker ut en best-praksis fra en virksomhet og skreddersyr den til en gitt kontekst. Allikevel skulle det vise seg at McKinsey presenterte nettopp slike løsninger om eksempelvis hvordan Forsvarets øverste ledelse burde omorganiseres etter samme lest som tysk forsvars øverste ledelse. Dette ble gjort uten en redegjørelse, hverken kvalitativt eller kvantitativt, som indikerer at rapporten ser på den tyske ledelsesmodellen i forsvarssektoren som en mønsterpraksis. Dette gjør det vanskelig å forholde seg til sammenligninger i rapporten og spesielt de effektiviseringsforslagene som i liten grad er tilpasset en norsk forsvarskontekst.

Det *femte* og siste forskningsspørsmålet tok for seg å analysere og evaluere denne anskaffelsen fra et vitenskapelig og økonomisk perspektiv. Den vitenskapelige vurderingen lå forankret i empiriske data fra rapporten, mine informanter og fra høringsinnspillet til NOF og NTL F. Her ble det konkludert med at McKinsey-rapporten ga viktig informasjon til utarbeidelsen av langtidsplanen for Forsvaret som ble lagt frem gjennom Stortingsproposisjon nr. 151 S (2015-2016). Formålet og ambisjonen til rapporten var å identifisere tiltak som kunne bidra til å øke Forsvarets operative evne ved å flytte midler fra ikke-operativ virksomhet til operativ virksomhet. Året etter anskaffelsen, i 2015, forteller daværende forsvarssjef Haakon Bruun

Hansen at Norges forsvar er svakere enn det var i 2014 (Bentzrød, 2016). Det at rapporten skulle løse alle Forsvarets problemer umiddelbart er en urimelig tankegang. Det er en tilnærmet umulig oppgave å løse Forsvaret sine økonomiske utfordringer gjennom en rapport som er utarbeidet av eksterne personer, uten fullstendig informasjonsgrunnlag, på 6 måneder.

Det ble i studiens kontekstkapittel, under delkapittel 3.4.1, presentert ulike fordeler og ulemper ved konsulentbruk i offentlig sektor. Da disse fordelene og ulempene ble presentert presiserte jeg at dette er forskeres (til dels subjektive) oppfattelse av hvordan man kategoriserer en konsekvens som følger av konsulentbruk. Det at konsulentbruk fører til økt instrumentell styring, noe som på mange måter var formålet med McKinsey rapporten, ble kategorisert av forskere (Ylönen og Kuusela, 2018; Sanderson, 2002) som en ulempe. Her er jeg uenig da økt instrumentell styring ikke utelukkende er en ulempe, men heller er avhengig av kontekstuelle forhold for å vurdere om dette er negativt eller positiv. Min oppfattelse er at i Forsvarets kontekst vil økt instrumentell styring ikke kategoriseres som en ulempe.

Den økonomiske evalueringen har vist at anskaffelsen av McKinsey sine tjenester var en anskaffelse som forvaltet statlige ressurser på en god og effektiv måte. Dette samsvarer med sektorens effektiviseringsplikt som er nedskrevet i anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren (ARF), under §2-6<sup>13</sup>. Dette begrunnes med at det er beviselig at gevinster som Forsvaret har hentet ut kan spores tilbake til presenterte effektiviseringstiltak fra McKinsey rapporten. Spesielt rengjørings-reformen som ble iverksatt fra slutten av 2015 har medført en årlig besparelse for Forsvaret på om lag 100 millioner.

Den studerte beslutningsprosessen i Forsvarssektoren som førte til anskaffelsen av McKinsey sine tjenester i 2014 var en kompleks og sammensatt prosess over et stort tidsrom. De empiriske funnene i studien viser at Forsvarets problem som var gjenstand i beslutningsprosessen startet flere tiår før selve beslutningsprosessen fant sted. Flere store omstillinger, særlig internt i forsvarssektoren ledet opp til et strategisk samarbeid med privat sektor, men det var en ekstern omstilling som var utslagsgivende for at det ble inngått et samarbeid med McKinsey. Den politiske beslutningsprosessen ble også karakterisert gjennom stor uenighet rundt det definerte problemet. Dette la opp til at beslutningsprosessen kunne kjennetegnes og forklares gjennom en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet da det oppstod uenighet mellom

---

<sup>13</sup> Anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren, § 2-6 presiserer at «ansatte i forsvarssektoren plikter å bruke og ta vare på forsvarssektorens ressurser på den mest økonomiske og rasjonelle måte»

aktørene. Et empirisk funn i studien viser at «forhandlingene» endte med at aktøren med den øverste beslutningsmyndighet i sektoren, Forsvarsdepartementet, fikk gjennom sin agenda for å kunne oppnå legitimitet hos sine omgivelser. Dette er en av potensielt flere mulige årsaker, da mine informanter viste til at rapporten hadde en legitimerende-, men også, reell funksjon. Dette antyder at begge perspektivene som ble benyttet i studien ser ut til å ha en forklaringskraft.

På bakgrunn av dette indikerer studiens funn at den politiske beslutningsprosessen som førte til McKinsey sine tjenester var karakterisert som en hierarkisk-styrt prosess. Her var ledelsen i forsvarssektoren formåls- og konsekvensorientert fordi de var av den oppfatning at dette kunne få sektoren ut av økonomisk uføre. Videre viste resultatene fra kapittel 5 at rasjonell analyse og avklaring av handlingsalternativer stod sentralt da de politiske aktørene i sektoren så forbi Norges riksgrense og til hvordan andre land har løst lignende effektiviseringsproblemer tidligere. Oversatt til organisasjonsteorispråket så vurderte Forsvarsdepartementet handlingsalternativer andre land med relativt like forsvarssektoren har gjort tidligere, før de selv benyttet seg av et alternativ som de selv oppfattet som det beste. Dette førte til at den politiske beslutningsprosessen i Forsvarsdepartementet endte med private konsulenttjenester i 2014.

## 6.2 De teoretiske perspektivenes forklaringskraft

Gjennomgående i kapittel 5, hvor jeg presenterte de empiriske resultatene samt drøftet og analyserte datamaterialet, ble det ved flere anledninger referert til organisasjonsperspektiver som teoretiske forklaringer på beslutningsprosessen. En mer oversiktlig fremstilling av de ulike teoretiske perspektivenes relative forklaringskraften er i forhold til fasene i beslutningsprosessen er gitt i tabell 6.0. Den empiriske forklaringskraften til perspektivene er rangert etter *lav – middels – høy* forklaringskraft.

Perspektiv	Forventning	Forklaringskraft
<i>Instrumentell hierarkisk</i>	Beslutningsprosessen er hierarkisk koordinert	Høy
	Utfallet av beslutningsprosessen bestemmes fra en ledelse med sentralisert makt og autoritet	Høy
	Problemet defineres og løses ved at en ledelse bruker satisfiering på grunn av begrenset rasjonalitet	Middels
	Ledelsen benytter seg av en ledelsesstyrt implementeringsstrategi (top-down implementering) for å nå virksomhetens mål	Høy
<i>Instrumentell forhandling</i>	Beslutningsprosessen er hierarkisk koordinert	Høy
	Det forventes at relevante aktører går i forhandlingsprosesser for å komme til enighet om problemer og hvordan de skal løses.	Lav

	Utfallet av beslutningsprosessen bestemmes gjennom en forhandling med ulike aktører som ønsker å få gjennom sin agenda for hvordan problemet kan løses og hvor det blir inngått kompromiss.	Middel
	Beslutningsprosessen vil bære preg av splittelser som følge av aktører med ulike interesser, mål og midler.	Høy
<i>Bredt institusjonelt perspektiv</i>	Aktører i beslutningsprosessen handler etter logikken om det passende	Høy
	Grunnlaget for de politiske beslutningene fattes for å opptre legitimt for omgivelsene	Høy
	Endringer i de institusjonelle omgivelsene vil prege beslutningsprosessen	Høy
	Tidligere historiske hendelser legger føringer for nye beslutninger som fattes i forsvarssektoren	Middels

Tabell 6.0: De teoretiske perspektivenes relative forklaringskraft på beslutningsprosessen

Tabellen ovenfor viser at den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet har en gjennomgående høy forklaringskraft med enkelte unntak. Perspektivet ble ofte benyttet i beslutningsprosessen sine fire første faser hvor det empiriske datamaterialet viste at dette var en ledelsesstyrt beslutningsprosess. Det kom tydelig frem i *problemdefinering-* og *agendasettingsfasen* at prosessen ble hierarkisk koordinert fra ledelsen hvor beslutninger knyttet til de respektive fasene bestemmes fra en ledelse med sentralisert makt og autoritet. Det var Forsvarsdepartementet som fattet beslutningene på de kritiske fasene i prosessen fordi de hadde sektorens øverste beslutningsmyndighet og gjennomførte derfor en ledelsesstyrt implementeringsstrategi (top-down implementering).

Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet hadde en varierende forklaringskraft. Utgangspunktet med teorien er at aktører går i forhandlingsprosesser for å komme til enighet i beslutninger knyttet til problemdefinering og beslutningstaking. Empirien og analysen viser at det var aktører med hovedsakelig to motstridende oppfattelser av Forsvarets effektiviseringsproblem: den militære ledelsen som mente sektoren måtte få økte bevilgninger i deres budsjetter og Forsvarsdepartementet som hevdet at sektorens problemer var knyttet til manglende effektivisering. Studien har kartlagt at det var få tegn til at beslutningsprosessen har vært preget av forhandling mellom aktører med ulike ressursbaser, heller ikke at beslutningen tas som følge av kompromissinngåelse. Studien klarte ikke kartlegge noen overvinnende argumenter fra Forsvarsdepartementet sin side, men med tanke på at de «vant» forhandlingene ved at deres agenda ble gjennomført trekker jeg konklusjoner til den hierarkiske varianten med at beslutningsmyndigheten var mer gjeldende enn kompromissinngåelse gjennom forhandling.

Samtidig var det en teoretisk forventning knyttet til at forhandlingene ville skape splittelser som følger av aktørenes motstridende interesser som i høy grad var gjeldende i denne studien.

Det brede institusjonelle perspektivet har høy forklaringskraft i likhet med den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet. I denne institusjonelle tilnærmingen blir logikken om passende atferd i større grad vektlagt i beslutningsprosesser enn interessehevding og konsekvenslogikk. En teoretisk forventning var at endringer i de institusjonelle omgivelsene ville prege beslutningsprosessen. Analysen viste at dette var tilfellet og at et «kritisk øyeblikk» i de institusjonelle omgivelsene (ABE-reformen) var en utløsende faktor for at Forsvarsdepartementet måtte vurdere nye alternativer for å løse forsvarssektorens doble effektiviseringskrav. Det at aktører handler etter det de oppfatter som passende atferd for å bli oppfattet som legitim av deres omgivelser var også gjeldende i denne beslutningsprosessen, og la samtidig føringer for de to variantene av det instrumentelle perspektivet kunne komplementere funnene. Selv om forsvarssektoren kanskje hadde et reelt behov for budsjettmessig vekst, ønsket de politiske aktørene i Forsvarsdepartementet å fatte en beslutning som ga dem mer legitimitet fra deres omgivelser (Finansdepartementet, regjeringen etc.).

En avsluttende kommentar til studiens teoretiske perspektiver går ut på samspillet mellom de instrumentelle perspektivene og det brede instrumentelle perspektivet. Viktigheten av å anvende perspektivene komplementerende i analysen av det empiriske datamaterialet har vært kritisk. Den individuelle forklaringskraften til de ulike perspektivene vil variere ut fra de ulike fokusområdene til studien. De instrumentelle variantene har vært nyttige verktøy når jeg har tatt sikte på å forklare beslutningsprosessens innledende faser og valg av implementeringsstrategi. Hadde jeg benyttet meg utelukkende av institusjonsperspektivet i disse fasene ville det vært viktige aspekter blitt belyst. Ved å anvende perspektivene på en komplementerende i de ulike fasene av beslutningsprosessen har jeg klart å belyse prosessen fra flere synsvinkler som gir et mer dekkende bilde av forholdene som skjedde i virkeligheten.

### **6.2.1 Teoretiske begrensninger**

I denne studien har jeg anvendt to varianter av det instrumentelle perspektivet og et bredt institusjonelt perspektiv. Hadde ikke studien hatt sine begrensninger når det kommer til omfang og datamaterialet ville det åpnet for å inkludere et fjerde perspektiv som kunne inngått i det brede institusjonelle perspektivet: *myteperspektivet* (Christensen mfl., 2015). Dette kunne supplert omfanget til problemstillingen ved å gi en berikende innsikt av hvordan



forsvarssektoren, med Forsvarsdepartementet i spissen, forholder seg til de sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene (Christensen mfl., 2015, s.75). Spesielt interessant ville det vært å anvende teorien knyttet til hvordan «rasjonaliserte» myter møter organisasjoner (Christensen mfl., 2015, s.90), og hvordan organisasjoner blir mer like gjennom forståelsen av de tre formene for *isomorfisme* (DiMaggio og Powell, 1983). Kunne *normativ isomorfisme* (DiMaggio og Powell, 1983, s.150) forklare hvordan Forsvarsdepartementet, og andre departementer i offentlige sektorer for øvrig, anvender private konsulenter for å adoptere organisatoriske mønsterpraksiser?

### 6.3 Videre forskning i lys av studiens funn

Ambisjonen og formålet med denne studien var å supplere forskningsfeltet som forklarer bruken av private konsulenttjenester i offentlig sektor. Slik det kom frem i studiens metodekapittel kan ikke funnene i denne studien generaliseres med andre resultater fra beslutningsprosesser i andre sektorer grunnet forsvarssektorens særegenhet. Samtidig har ikke denne studien lignende studier å sammenligne funne med, noe som gjør generaliseringsvurderingen av funnene særdeles utfordrende. Allikevel kan modellen som utgjør studiens analytiske rammeverk, *den politiske prosessen for beslutningstaking*, anvendes i andre studier som har som ambisjon å belyse beslutningsprosesser i offentlige sektorer. Forskningsfeltet som omhandler bruken av private konsulenter i offentlig sektor har ikke fått nok oppmerksomhet, noe jeg håper at denne studiens teoretiske rammeverk kan endre noe på.

Denne studien har presentert og analysert hvordan en beslutningsprosess i forsvarssektoren førte til bruken av private konsulenter. Et sentralt funn har vært at bruken av private konsulenter kommer som en konsekvens av at omstillinger og endringer i offentlig sektor skjer som en del av en naturlig prosess av at samfunnet er i kontinuerlig utvikling. Endringer i offentlig sektor er avgjørende for at Norges offentlige forvaltning kan tilby velferdstjenester av riktig kvalitet til sine borgere. Offentlig sektor forandrer seg for å bevare grunnleggende verdier i samfunnet som eksempelvis sikkerhet, frihet og likestilling. Denne studien har vist at formålet med å benytte seg av private konsulenttjenester argumenteres med at de er hjelpelige i å forandre offentlig sektor slik at disse verdiene bevares. De empiriske resultatene har derimot vist at endringen ikke skjedde som et resultat av at disse verdiene må ivaretas, men i større grad at endringen hjalp politiske aktører til å få gjennomslag for sin politikk og agenda. «Endringen skjedde *ikke* for å bevare, men *for* forandringens skyld». Kan dette være gjeldende for andre deler av Norges offentlige sektor?

## Referanseoversikt

- Adcock, R. og Collier, D. (2001) Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, 75(4), s. 529-546.
- Alfsen, E. (1991) Trenger vi atomavskrekking i et nytt Europa? i Hellebust, A. (red.) *Etter den kalde krigen*. Oslo: Aventura. s.122-137.
- Amundsen, B. (2020) *Pandemier kommer til å skje med om lag ti års mellomrom, sier helseminister til VG. Stemmer det?* Tilgjengelig fra <https://forskning.no/politikk-sykdommer-virus/pandemier-kommer-til-a-skje-med-om-lag-ti-ars-mellomrom-sier-helseministeren-til-vg-stemmer-det/1679870> [Hentet: 17. februar 2021].
- Anskaffelsesforskriften 2018. *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*.
- Armbrüster, T. (2006) *The Economics and Sociology of Management Consulting*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bentzrød, S.V. (2015) *Både Russland og Norge viser styrke i nord*. Tilgjengelig fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/O9RA/baade-russland-og-norge-viser-styrke-i-nord> [Hentet 20. februar 2021].
- Bentzrød, S.V. (2016) *Forsvarssjefen: Forsvaret svakere i 2015 enn 2014*. Tilgjengelig fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/a2wqA/forsvarssjefen-forsvaret-svakere-i-2015-enn-i-2014> [Hentet 02. oktober 2020].
- Berg, I. H. (2015) *Lykkes effektiviseringen? En analyse av forsvarssektorens ressursbruk 2004–2015*. FFI-rapport 2015/02311.
- Berg, I. H. og Kvalvik, S. N. (2015) *Makroøkonomiske trender 2015 – utvikling i norsk og internasjonal forsvarsøkonomi*. FFI-rapport 2015/0032.
- Bjerga, K.I. (2011) Forsvarets operative ledelse i brennpunktet, i Heier, T.(red.) *Nytt Landskap – Nytt forsvar*. Oslo: Abstrakt Forlag. s. 132-163.
- Bjerga, K.I. (2014) *Forsvarspolitik og Forvaltningspolitikk? Organisering, reformer og militæreksepsjonalisme i Forsvarets sentrale ledelse mellom 1940 og 2003*. Doktoravhandling.
- Bogen, O. og Håkenstad, M. (2015) *Balansegang – Forsvarets Omstilling Etter Den Kalde Krigen*. Oslo: Dreyers Forlag.
- Boston, J. (1994) Purchasing policy advice: The limits to contracting out. *Governance*, 7(1), s. 1-30.

- Bradley, G. (2010) *Benefit realisation management. A practical guide to achieving benefits through change*. 2. utg. Oxford: Routhledge.
- Bratberg, Ø. (2017) *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. 2. utg. Oslo: Cappelen Damm.
- Brattli, S., Molvær, M. og Nesheim, T. (2021) Fleksibel struktur i to statsetater. Utfordringer for mellomledere og ansatt. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 37(1), s. 50 – 68.
- Bruun – Hansen, H. (2015) *Et relevant forsvar for fremtiden*. Tilgjengelig fra <https://www.forsvarsforeningen.no/norges-forsvar/norges-forsvar-1-2015/et-relevant-forsvar-for-fremtiden/> [Hentet 29. april 2021].
- Bukve, O. (2016) *Forstå, forklare, forandre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Børresen, J. (2015) *Forvar Uten Trussel – Det norske Forsvarets rolle og funksjon etter den kalde krigen*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Cobb, R.W. og C.D. Elder (1972) *Participation in Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn og Bacon.
- Christensen, J. (2009) Danish Public Management Reform before and after NPM, i S. F. Goldfinch og J. L. Wallis (Red.) *International Handbook of Public Management Reform*. London: Edward Elgar. s. 279–299.
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2001) New Public Management i Norges Statsforvaltning, i Tranøy, B.S. og Østerud, Ø.(red) *Den Nye Staten. Program For Fornyelse av Statsforvaltningen*. Oslo: Gyldendal.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2015) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3 utg. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2002) *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Denhardt, R. B. og Denhardt, J. V. (2000) The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), s. 549–559.
- Diesen, S. (2007) *Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2007*. Sluttrapport. Oslo: Forsvaret.
- DiMaggio, P.J. og Powell, W.W. (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), s. 147-160.
- Direktorat for forvaltning og økonomistyring (2014) *Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter*. Tilgjengelig fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Gevinstrealisering/Veileder-i-gevinstrealisering.pdf> [Hentet: 25. februar 2021].
- Direktorat for forvaltning og økonomistyring (2020) *Gevinstrealisering*. Tilgjengelig fra

- <https://dfo.no/fagomrader/gevinstrealisering> [Hentet: 25. februar 2021].
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Anskaffelsesprosessen steg for steg*. Tilgjengelig fra <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg> [Hentet: 11. mars 2021].
- DOFFIN (2014) *Bistand til modernisering og effektivisering av forsvarssektoren*. Saksnummer 201401894. Tilgjengelig fra: <https://www.doffin.no/Notice/Details/2014-808502> [Hentet: 20. oktober 2020].
- Donnelly, R. (2009) The knowledge economy and the restructuring of employment: the case of consultants. *Work Employment and Society*, 23(2), s. 323-341.
- Einarsen, S. og Skogstad, A. (2016) *Den dyktige medarbeider*. 2.utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- FFI – hjemmeside (2020) Tilgjengelig fra <https://www.ffi.no/> [Hentet: 10. september 2020].
- FFI – Om FFI (2021) Tilgjengelig fra <https://www.ffi.no/om-ffi> [Hentet: 25. mars 2021].
- Fincham, R. (1999) The consultant – client relationship: Critical Perspectives on the Management of Organizational Change. *Journal of Management Studies*, 36(3), s.335-351.
- Finlay, W., Martin, J.K., Roman, P.M. og Blum, T.C. (1995) Organizational Structure and Job Satisfaction. Do Bureaucratic Organizations Produce More Satisfied Employees? *Administration & Society*, 27(3), s. 427-450.
- Forsvaret (2021) *Forsvarets langtidsplan*. Tilgjengelig fra <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-langtidsplan> [Hentet: 19. april 2021].
- Forsvarsdepartementet (2005) *Konsept for offentlig – privat partnerskap (OPP) i forsvarssektoren*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsmateriell (2016) *Årsrapport 2015*, Oslo: Forsvarsmateriell.
- Forsvarsmateriell (2017) *Årsrapport 2016*, Oslo: Forsvarsmateriell.
- Forsvarsmateriell (2018) *Årsrapport 2017*, Oslo: Forsvarsmateriell.
- Forsvarsmateriell (2019) *Årsrapport 2018*, Oslo: Forsvarsmateriell.
- Forsvarsmateriell (2020) *Årsrapport 2019*, Oslo: Forsvarsmateriell.
- Forsvarsmateriell (2021) *Årsrapport 2020*, Oslo: Forsvarsmateriell.
- Forsvarsministeriet (2012) *Effektiviseringer og bedre økonomistyring. Afrapportering af budgetanalyser af forsvaret*. København: Forsvarsministeriet.
- Forsvarsstaben (2014) *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvaret.
- George, A.L. og Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.

- Gerring, J. (2004) What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, 98(2), s. 341–354.
- Gerring, J. (2017) *Case Study Research: Principles and Practices*. 2.utg. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerston, L.N. (2015) *Public Policy Making: Process and Principles*. 3 utg. New York: Routledge
- Grande, A. (2015) *McKinsey gransker Forsvaret*. Tilgjengelig fra <https://www.dn.no/forsvaret/mckinsey-gransker-forsvaret/1-1-5288825> [Hentet 21. april 2021].
- Grønmo, S. (2016) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gulichsen, S. (2011) *Prinsipper for en bærekraftig forsvarsøkonomi*. FFI-rapport 2015/01432.
- Gunter, H. M., Hall, D. og Mills, C. (2015) Consultants, consultancy and consultocracy in education policymaking in England. *Journal of Education Policy*, 30(4), s. 518–539.
- Hanson, T. og Kvalvik, S. N. (2015) *Kostnadseffektiv drift av Forsvaret – anbefalinger til langtidsplanarbeidet*. FFI – rapport 2015/00860.
- Head, B.W. og Alford, J. (2015). *Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management*. *Administration & Society*, 47(6), s. 711-739.
- Hill, M. og Hupe, P. (2014) *Implementing Public Policy*. 3 utg. London: Sage Publications.
- Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), s. 3-19.
- Hood, C. og Jackson, M. (1994) *Administrative argument*. Aldershot, UK: Dartmouth
- Hove, K., & Lillekvelland, T. (2015) *Defence investment cost escalation – a refinement of concepts and revised estimates*. FFI-rapport 2014/02318.
- Howlett, M., Ramesh, M. og Perl, A. (2009) *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. 3 utg. Ontario: Oxford University Press.
- Høiback, H. (2012) Militære doktriner, i Høiback, H. og Ydstebø, P. (red) *Krigens vitenskap – en innføring i militær teori*. Oslo: Abstrakt Forlag, s. 380-416.
- Håkenstad, M. (2019) Den Væpnede Dugnaden – Totalforsvaret under den kalde krigen, i Norheim-Martinsen, P.M (red.) *Det Nye Totalforsvaret*. Oslo: Gyldendal, s. 25-39.
- Jacobsen, D.I. og Thorsvik, J. (2016) *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jones, B.D. og Baumgartner, F.R. (2005) *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Kantola, A. og Seeck, H. (2011) Dissemination of management into politics: Michael Porter and the political uses of management consulting. *Management Learning*, 42(1), s. 25-47.
- Killingberg, A. (2014) *Sprekkdannelse i skroget på mange F-16 fly*. Tilgjengelig fra <https://www.fosna-folket.no/nyheter/article10213317.ece> [Lest 05. mars 2021]
- King, G., Keohane, R. og Verba, S. (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kirkpatrick, D. L. og Pugh, P. G. (1985) Towards the Starship Enterprise – are the current trends in defence unit costs inexorable? *The Journal of Cost Analysis*. 2(1), s. 59–80.
- Kirkpatrick, I., Sturdy, A. J., Reguera Alvarado, N., Blanco-Oliver, A., og Veronesi, G. (2018) The impact of management consultants on public service efficiency. *Policy & Politics*, 47(1), s. 77–96.
- Klausen, K.K. (2005) Fra Public Administration over New PA til NPM: en fortolkningsramme for reformer, i Buch, T., Vanebo, J.O., Klausen, K.K. og Johnsen (red) *Modernisering av offentlig sektor: utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 53-69.
- Klemetsen, T.R. og Bongo, T. (2015) *Høringsinnspill – McKinsey rapporten*. Tilgjengelig fra <https://medlem.ntl.no/Content/128435/cache=20152404101714/Høringsinnspill%20McKinsey%20rapporten.pdf/> [Hentet 02. april 2021].
- Knill, C. og Tosun, J. (2012) *Public Policy. A New Introduction*. London: Pelgrave Macmillan.
- Krasner, S. (1988) Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*. 21(1), s. 66-94.
- Kvalvik, S. N. og Berg-Knutzen, E. (2009) *Kostnadseffektiv drift av forsvaret – teoretisk fundament*. FFI-rapport 2009/00305.
- Larsen, I. (2000) *Implementering av best praksis: En studie av innføring av HMS – tiltak i Statoil*. Hovedfagsoppgave, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Listou, T. (2019) Totalforsvaret og kommersielle aktører – den doble logistikkutfordringen, i Norheim-Martinsen, P.M (red.) *Det Nye Totalforsvaret*. Oslo: Gyldendal, s. 100-117.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Loomis, J. og Helfand, G. (2001) *Environmental Policy analysis for Decision Making*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

- Lægred, P. og Rykkja, L. (2015) Organizing for «wicked problems» – analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. *International Journal of Public Sector Management*, 28(6), s. 475-493.
- Lægred, P., Roness, P.G. og Rubecksen, K. (2006) Performance management in practice: The Norwegian way. *Financial Accountability & Management*, 22(3), s. 251–270.
- Lægred, P., Roness, P.G. og Rubecksen, K. (2007) Modern Management Tools in State Agencies: The Case of Norway, *International Public Management Journal*, 10(4), s. 387-413.
- MacDonald, D. (2011) *The shadow public service. The swelling ranks of federal government outsourced workers*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.
- March, J.G. (1991) How Decisions Happens in Organizations. *Human-Computer Interaction*, 6(2), s. 95–117.
- March, J. G. (1994) *Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- March, J. G. og Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- March, J.G. og Simon, H. (1993) *Organizations*. 2 utg. London: SAGE Publishing.
- Matland, R. E. (1995) Synthesizing the implementation litterature: The ambiguity-conflict modell of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2) s. 145-174
- McKay, B. og Dvorak, P. (2020) *A Deadly Coronavirus Was Inevitable. Why Was No One Ready?* Tilgjengelig fra <https://www.wsj.com/articles/a-deadly-coronavirus-was-inevitable-why-was-no-one-ready-for-covid-11597325213?mod=djemalertNEWS> [Hentet: 17. februar 2021].
- McKinsey & Company (2015) *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- McKinsey & Company (2021a) Tilgjengelig fra: <https://www.mckinsey.com/about-us/overview> [Hentet 21. april 2021].
- McKinsey & Company (2021b) Tilgjengelig fra <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/how-we-help-clients/defense-and-security> [Hentet 21. april 2021].
- Meld. St. 14 (2012-2013) *Kompetanse for en ny tid*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

- Mercel (2014) *Bistand til modernisering og effektivisering av forsvarssektoren*. Tilgjengelig fra: <https://www.mercell.com/nb-no/anbud/47256147/bistand-til-modernisering-og-effektivisering-av-forsvarssektoren-anbud.aspx> [Hentet: 25. oktober 2020].
- Mintzberg, H. (1979) *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Måseidvåg, H.M. (2011) Møte med den nyliberale staten, i Heier, T.(red.) *Nytt Landskap – Nytt forsvar*. Oslo: Abstrakt Forlag. s. 49-74.
- Nesheim, T. og Hunskaar, H.M. (2015) When employees and external consultants work together on projects: Challenges of knowledge sharing. *International Journal of Project Management*, 33 (7), s. 1117–1124.
- Nesheim, T., Olsen, K. M. Og Kalleberg, A. (2007) Externalising the Core: Firm's use of employment intermediaries in the information and communication technology industries. *Human Resource Management*, 46(2) s. 247-264.
- Norheim-Martinsen, P.M. (2015a) *McKinsey vil endre Forsvaret*. Tilgjengelig fra <https://www.dagsavisen.no/kultur/2015/04/10/mckinsey-vil-endre-forsvaret/> [Hentet 20. august 2020].
- Norheim-Martinsen, P.M. (2015b) Nye trusler endrer lite i norsk forsvarspolitik. *Internasjonal politikk*, 73(3), s. 403-411.
- Norheim-Martinsen, P.M. (2016) New sources of military change – armed forces as normal organizations. *Defence Studies*, 16(3), s. 312-326.
- Norheim-Martinsen, P.M. (2017) Hvor spesielle er militære organisasjoner?, i Heier, T.(red.) *Kompetanseforvaltning i Forsvaret*. Bergen: Fagbokforlaget. s. 69-84.
- Norheim-Martinsen, P.M. (2019) Introduksjon: Det Nye Totalforsvaret – Utviklingstrekk og Utfordringer, i Norheim-Martinsen, P.M (red.) *Det Nye Totalforsvaret*. Oslo: Gyldendal, s. 11-20.
- NOU 1997: 21. *Offentlige anskaffelser*. Oslo: Nærings- og Handelsdepartementet, 1997.
- NOU 2000: 20. *Et nytt Forsvar*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2000.
- NOU 2006: 6. *Når sikkerhet er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet, 2006.
- NOU 2014: 4. *Enklere regler – bedre anskaffelser*. Oslo: Nærings- og Fiskeridepartementet, 2014.
- NSD (2021) *Hjemmeside*. Tilgjengelig fra <https://www.nsd.no/> [Hentet 10.februar 2021].
- NTL NAV (2015) *Konsulentbruk i NAV*. Oslo: Norsk Tjenestemanslag.



- Nærings- og fiskeridepartementet (2020) *Offentlige anskaffelser*. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/offentlige-anskaffelser-/id2511781/> [Hentet: 27. februar 2021].
- OECD. (2013) *Value for Money in Government: Norway 2013*. Paris: OECD..
- Olsen, K. M. (2016) The power of workers: Knowledge work and the power balance in scandinavian countries. *Emeraldinsight*, 38(3), s. 390-405.
- Oppegaard, S., Seip, Å. A. og Svalund, J. (2019) *ABE-reformen i staten: Avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt*. Fafo-rapport 2019:36.
- Osborne, D. og Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Palley, T. I. (2005) From Keynesianism to Neoliberalism: Shifting Paradigms in Economics, i A. Saad-Hilho og D. Johnston (Red.) *Neoliberalism: A critical reader*. London: Pluto Press. s. 20–29.
- Pemer, F., L. Börjeson og A. Werr. (2020) The role of chief executive tenure for public organizations' hiring of management consultants, *Governance*, 33(2), s. 269-285.
- Pierson, P. (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), s. 251-267.
- Pressman, J. L. og Wildavsky, A. (1973) *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. 3 utg. Berkeley: University of California Press
- Raudla, R. (2013) Pitfalls of contracting for policy advice: Preparing performance budgeting reform in Estonia. *Governance*, 26(4), s. 605–629.
- Riksrevisjonen (2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten*. Dokument 3:6 (2016-2017).
- Ringdal, K. (2013) *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3 utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rognstrand, A og Kampesæter, S. (2020) Forsvarsbudsjettet de siste 20 årene i grafer. Tilgjengelig fra <https://forsvaretsforum.no/fma-frank-bakke-jensen-kampfly/forsvarsbudsjettet-de-siste-20-arene-i-grafer/163800> [Hentet 10. november 2020].
- Roness, P. (1997) *Organisasjonsendringar, Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Roness, P. G. (2010) *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar i studiet av endringsprosessar*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

- Rossi, P.H., Lipsey, M.W. og Henry, G.T. (2019) *Evaluation: A Systematic Approach*. 8. utg. California: Sage Publications Inc.
- Røvik, K. A. (1998) *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K.A. (2010) Managementtrender. *Praktisk Økonomi & Finans*, 26(3), s. 61-72.
- Røvik, K.A. (2011) From Fashion to Virus: An Alternative Theory of Organizations - Handling of Management Ideas. *Organization Studies*, 32(5), s. 631-653.
- Røvik, K.A. (2016) *Trender og translasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Saint-Martin, D. (1998) The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical-Institutionalist analysis of Britain, Canada and France. *Governance*, 11(3), s. 319-356.
- Saint-Martin, D. (2004) *Building the new managerialist state: Consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Saint-Martin, D. (2012) Governments and management consultants: Supply, demand and effectiveness, i M. Kipping og T. Clark (red.) *The Oxford handbook of management consulting*. Oxford: Oxford University Press. s. 447-464.
- Sanderson, I. (2002) Making sense of «what works»: Evidence-based policy making as instrumental rationality? *Public Policy and Administration*, 17(3), s. 61-75.
- Scott, W. R. (2003) *Organizations: Rational, natural and open systems*. 5 utg. New Jersey: Prentice Hall Pearson Education International.
- Scott, W. R. og Davis, G. F. (2007) *Organizations and organizing: Rational, natural and open system perspectives*. London: Routledge.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration*. New York: Harper and Row.
- Sennett, R. (2006) *The culture of the new capitalism*. Connecticut: Yale University Press.
- Simon, H. A. (1957) *Models of Man, Social and Rational: Mathematical essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: John Wiley and Sons
- Simon, H. A. (1979) Rational decision making in business organizations. *The American Economic Review*, 69 (4), s.493-513.
- Statistisk sentralbyrå (2015) *Offentlige innkjøp (opphørt), 2014*. Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/offinnkj/aar/2015-12-11> [Hentet 27. februar 2021].

- Steiner, R. og Reichmuth, L. (2015) *Saints or Seducers? The Role og Management Consultants in Public Sectors Organizations*. Rio de Janeiro: International Congress of IIAS.
- Steiner, R., Kaiser, C. og Reichmuth, L. (2018) Consulting for the public sector in Europe, i E. Ongaro og S. Van Thiel (red.) *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*. London: Palgrave Macmillan. s. 475–495.
- Steinmo, S. og K. Thelen. (1992) *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- St.prp. nr. 45 (2000-2001) *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2001.
- St.prp. nr. 55 (2001-2002) *Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2002.
- St.prp. nr. 53 (2002-2003) *Om Forsvarets investeringsvirksomhet*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2002.
- St.prp. nr. 48 (2007–2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2007.
- St.prp. nr. 73 S (2011-2012) *Et forsvar i vår tid står*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2011.
- St.prp. nr. 1 S (2014-2015) *For budsjettåret 2015*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014.
- St.prp. nr. 1 S (2015-2016) *For budsjettåret 2016*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2016.
- St.prp. nr. 151 S (2015-2016) *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2015.
- St.prp. nr. 1 S (2017-2018) *For budsjettåret 2018*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2018.
- St.prp. nr. 1 S (2018-2019) *For statsbudsjettet 2019*. Oslo: Finansdepartementet, 2019
- St.prp. nr. 1 S (2020-2021) *For budsjettåret 2021*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2021.
- Søreide, I.E. (2015) *Tid for nytenking og engasjement*. Tilgjengelig fra <https://www.forsvarsforeningen.no/norges-forsvar/norges-forsvar-1-2015/tid-for-nytenkning/> [Hentet 29. april 2021].
- Sørensen, R. (2009) *En effektiv offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Taylor, T. (2012) The limited capacity of management to rescue UK defence policy: a review and a word of caution. *International affairs*, 88(2), s. 223–242.
- The Economist (2005) *From big business to big government*. Tilgjengelig fra <http://www.economist.com/node/4374300> [Hentet: 11. november 2020].
- Tjora, A. (2017) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 3. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.

- Torfig, J. (2001) Path-Dependent Danish Welfare Reforms: The Contribution of the New Institutionalisms to Understanding Evolutionary Change. *Scandinavian Political Studies*, 24(4), s. 277-309.
- Ulriksen, S. (2002) *Den norske forsvarstradisjonen. Militærmakt eller folkeforsvar?* Oslo: Pax Forlag.
- Utenriksdepartementet (2009) *WTOs avtale om offentlige anskaffelser*. Tilgjengelig fra [https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/ud\\_innsikt/sletting/nyhetsbrev\\_tidligere/wtos-avtale-om-offentlige-anskaffelser-/id583853](https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/ud_innsikt/sletting/nyhetsbrev_tidligere/wtos-avtale-om-offentlige-anskaffelser-/id583853) [Hentet 05. januar 2021].
- van Thiel, S. (2014) *Research Methods In Public Administration and Public Management. An Introduction*. London: Routledge.
- Weber, M. (1971) *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Yin, Robert K. (2018) *Case Study Research and Applications – Design and methods*. London: SAGE
- Ylönen, M. og Kuusela, H. (2019) Consultocracy and its discontents: A critical typology and a call for a research agenda. *Governance*, 32(1), s. 241-258.
- Zürn, M. (2018) *A Theory of Global Governance*. New York: Oxford University Press.
- Øgård, M. (2014) Fra New Public Management til New Public Governance, i Baldersheim, H. og Lawrence, E. R. (red). *Det kommunale laboratorium*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget. s. 93-111.
- Åmot, E.L. (2014) *Erfaringer fra interneffektiviseringen i Forsvaret 2009-2012 – en kvantitativ analyse*. FFI-rapport 2014/01087.
- Åmot, E.L. (2015) *Tiltakene hadde kommet uansett» - erfaringer fra interneffektiviseringen 2009-2014*. FFI-rapport 2015/00765.

## Vedlegg II - Intervjuguide

### Bakgrunnsinformasjon – introduksjonsspørsmål

- ⇒ Navn og stilling
- ⇒ Utdanning?
- ⇒ Yrkesbakgrunn?
- ⇒ Kompetanseområder?

### Beslutningsprosessens kontekst og problemdefinering

I 2008 ble det gjennom ulike stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner klart at Forsvarssektoren skulle begynne en interneffektiviseringsperiode fra 2008 – 2014. Kan du snakke litt om forløpet til denne omstillingsprosessens og dens utfall?

- ⇒ **Potensielt oppfølgingsspørsmål:** Hvordan vil du beskrive effektiviseringspotensialet til Forsvarssektoren etter denne interneffektiviseringsperioden fra 2008-2014?

### Agendasettingspørsmål

1 januar 2014 presenterte Solberg regjeringen ABE-reformen som krevde at alle statlige virksomheter skulle kuttet sine budsjetter med 0,5-0,7 prosent årlig. Dette for å frigjøre midler til mer prioriterte områder i den offentlige forvaltningen. Dette skjer på tross av at forsvarssektoren har vært gjennom en lenger interneffektiviseringsperiode. I hvilken grad hadde ABE-reformens inntreden en påvirkning på beslutningen om å utlyse en anbudskonkurranse om bistand til modernisering og effektivisering av forsvarssektoren den 21 juli 2014?

### Beslutningsgrunnlaget til Forsvarsdepartementet

Forsvarssektoren har egne organisasjonsutviklere, som eksempelvis FFI. De har som visjon å anvende forskning og utvikling for at Norge skal ha et effektivt og relevant forsvar, et sikkert samfunn og en konkurransedyktig forsvarsindustri. I hvilken grad benytter Forsvarsdepartementet seg av deres kompetanse når det gjelder organisasjonsutvikling opp mot det å benytte seg av ekstern kompetanse?

Den 16. oktober 2013 ble Ine Marie Eriksen Søreide (Høyre) utnevnt som forsvarsminister i Erna Solbergs regjering og etterfulgte Anne – Grete Strøm-Erichsen (2005-2009 og 2012-2013) som tilhørte Arbeiderpartiet. Hadde den partipolitiske endringen i

Forsvarsdepartementet sin statsråd en betydning for at departementet inngikk et samarbeid med konsulenter fra den private sektoren?

⇒ **Potensielt oppfølgingsspørsmål hvis «ja»:** Hvordan og i hvilken grad var den utslagsgivende?

Konklusjonen ble i hvert fall å lyse ut en åpen anbudskonkurranse hvor Forsvarsdepartementet måtte vurdere alle tilbudene fra potensielle leverandører og forhandling ikke var mulig. Hvorfor tror McKinsey & Company ble valgt og var det noen spesielle grunner for dette?

### **Implementeringsstrategispørsmål**

Fordi Forsvarssektoren i stor grad opererer med sikkerhetsgradert informasjon presiserer McKinsey at «... *det ikke har vært anledning til å detaljere ut eksakte løsninger og beskrivelser for hvert forbedringsområde*» fordi de har fått ukomplett informasjon om de ulike enhetene. Hvordan vurderer du det at McKinsey & Company skulle presentere effektiviseringsforslag og ikke bistå med å implementere forslagene?

### **Evaluerings spørsmål**

Hvordan evaluerer du prosessen og utfallet av prosessen som helhet? Basert på din kunnskap om interneffektiviseringen og effektiviseringsbehovet som Forsvaret hadde i 2014, var 10 millioner norske kroner en riktig sum i forhold til tjenestene til McKinsey & Company?

### **Avsluttende spørsmål**

Er det noe du ønsker å tilføye avslutningsvis som ikke har kommet frem eller som du vil utdype?

## Vedlegg III- Informasjonsskriv til informanter

Godkjent av NSD

### Vil du delta i forskningsprosjektet

*«Endre for å bevare, eller bare for forandringens skyld? - En casestudie av beslutning- og anskaffelsesprosessen i Forsvarsdepartementet som førte til eksterne konsulenttenester i 2014?»*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å belyse forholdet mellom privat konsulenter og offentlig forvaltning. Dette gjøres ved å analysere den politiske beslutningsprosessen innad i Forsvarsdepartementet i 2014 som førte til en anbudskonkurranse om bistand til modernisering og effektivisering av forsvarssektoren. Her ble McKinsey & Company sine tjenester benyttet, og jeg ønsker også å analysere effektene disse tjenestene hadde for forsvarssektoren. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Prosjektet fokuserer på den økende bruken av private konsulenttenester i offentlige sektorer. Formålet med dette prosjektet er å studere hvorfor denne trenden er økende, hvordan beslutningsprosesser fører til slike anskaffelser ser ut og hvilke effekter slike tjenester har for offentlige sektorer. Et av de viktigste oppgavene til statlige departementer og sektorer er forvalte statlige midler så kostnadseffektivt som mulig. Prosjektet har også som formål å vurdere hvorvidt det å anskaffe private konsulenttenester står i forhold til denne plikten om forvaltning av statlige midler.

Prosjektet er en masteroppgave som skrives i tilknytning til forskergruppen «Politisk organisering og flernivåstyring», ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap på Universitetet i Bergen.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen er ansvarlig for prosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Du mottar denne forespørselen fordi du arbeider i forsvarssektoren og du forhåpentligvis besitter kunnskap som omhandler denne anbudskonkurransen, beslutningsprosessen eller interneffektiviseringen av Forsvaret i perioden 2008-2014.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Dersom du deltar i dette prosjektet innebærer det at du deltar i et kvalitativt intervju. Dette vil ta deg alt fra 15 – 60 minutter. I intervjuet vil du enten bli spurt om interneffektiviseringen av forsvaret, beslutningsprosessen i Forsvarsdepartementet som førte til anbudskonkurransen eller effekten av McKinsey sine tjenester for Forsvarssektoren, avhengig av hvilken enhet i Forsvarssektoren du jobber i. Intervjuet vil bli tatt opp på lydfil og du har selv anledning til å trekke tilbake dine uttalelser etter endt intervju.

### **Det er frivillig å delta**

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

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har presentert i dette skrevet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Nicholas Næss Dvorani (masterstudent) vil alene ha tilgang på de opplysningene som registreres så lenge prosjektet er aktivt. Intervjuet vil lagres på lydfil og lagres slik at den kun er i min (Nicholas Næss Dvorani) besittelse.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Opplysningene som kommer frem i intervjuet vil benyttes i forskningsprosjektet og bli lagret. Det er ikke planlagt et oppfølgende prosjekt etter dettes prosjektets slutt, som etter planen er 1. juni 2021. Dersom ditt intervju og dine uttalelser vil bli benyttet i et oppfølgende prosjekt vil du bli kontaktet og du kan da velge om opplysningene dine skal benyttes eller holdes tilbake.

### **Dine rettigheter**

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

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

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Hvor kan jeg finne ut mer?**



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

- Masterstudent Nicholas Næss Dvorani: [nicholas.dvorani@student.uib.no](mailto:nicholas.dvorani@student.uib.no) tlf: 40 47 79 74
- Veileder for prosjektet Kristin Rubecksen: [kristin.rubecksen@uib.no](mailto:kristin.rubecksen@uib.no) tlf.: 55 58 21 66.

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

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

Med vennlig hilsen

Nicholas Næss Dvorani  
Masterstudent ved UiB

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Endre for å bevare, eller bare for forandringens skyld? En casestudie av beslutning- og anskaffelsesprosessen i Forsvarsdepartementet som førte til eksterne konsulenttenester i 2014*», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes

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

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)