



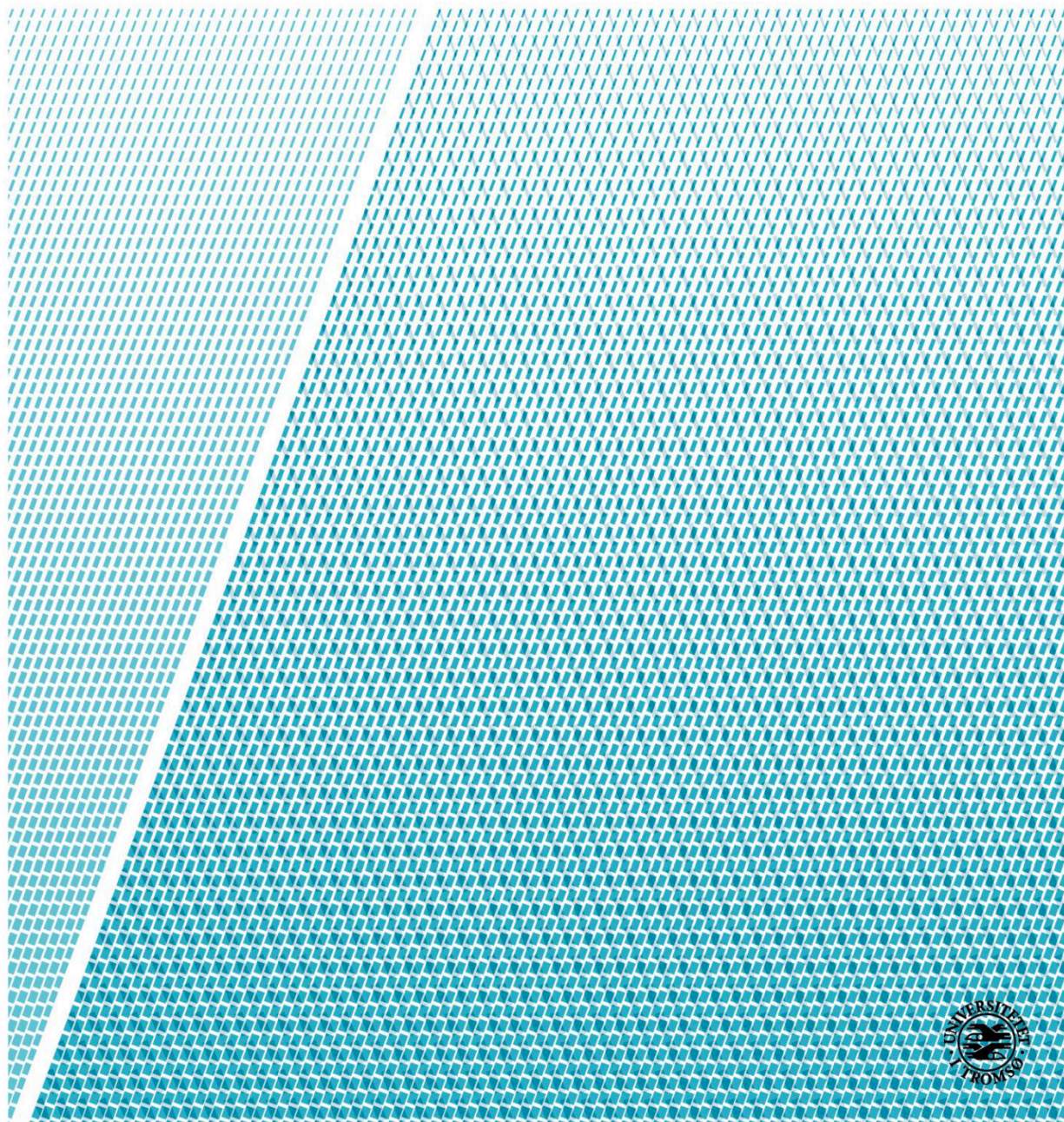
Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

”FRIHETEN ER IKKE GRATIS”

En kvalitativ analyse av drivkreftene bak Forsvarets utdanningsreform

**Andreas Olav Knarvik
Helene Bernt Håkonsen**

*Masteroppgave i Strategisk ledelse og økonomi (MBA)
November 2018*



FORORD

Denne studien markerer avslutningen på to og et halvt års studier ved Universitet i Tromsø, kombinert med tjeneste som offiserer på marinens fartøy. Vi har begge offisersutdannelse fra Sjøkrigsskolen på linjen Operativ Marine og har til sammen snart 18 års tjeneste i Sjøforsvaret. Det har vært givende å sette seg inn i de tankene og drivkreftene som har båret fram en såpass stor reform innenfor den utdanningen vi selv har bakgrunn i.

I takt med økte bevilgninger til operative avdelinger i Forsvaret, har vi hatt noen travle år. Å jobbe med et masterstudium når man tilbringer mer enn halve året på sjøen, uten dekning, har stilt store krav til selvdisiplin, planlegging og samarbeid. Selv om det til tider har vært vanskelig å kombinere masterstudiet med et arbeid på sjøen, må vi rette en stor takk til våre respektive arbeidsgivere 1. Korvettskvadron og Ubåttjenesten for å ha gjort det mulig å utnytte periodene mellom seilaser til å gjennomføre dette masterstudiet.

Videre vil vi takke Forsvarets Høyskole som har gitt oss tillatelse til å gjennomføre denne studien. Det hadde ikke blitt noen oppgave uten empiri fra sentrale aktører fra prosessen, derfor vil vi rette en stor takk til våre intervjuobjekter som har bidratt og gitt av sin tid.

Takk til Tommy Krabberød og Ole Bjarne Kvamme ved Sjøkrigsskolen for gode diskusjoner og produktiv veiledning.

Sist, men ikke minst, takk til vår veileder Ådne Danielsen, for alltid å vise tålmodighet, være optimistisk og gi oss gode råd.

Det har vært en spennende reise, men det skal bli godt å avslutte dette kapittelet før vi kaster loss og begir oss ut på nye eventyr!

Andreas Olav Knarvik & Helene Bernt Håkonsen

Bergen 1. November 2018

SAMMENDRAG

Formålet med denne studien har vært å avdekke drivkreftene bak Forsvarets utdanningsreform gjennom analyse av utredningsarbeid og utvikling av reformen.

Studien plasserer seg i forskningsfeltet ”reformer i offentlig sektor” og har følgende problemstilling: *Hva er drivkreftene bak innholdet i Forsvarets utdanningsreform?*

Sivile høyskoler og universiteter i Norge reformeres og sammenslås i dag. Samfunnet utvikles, trusselbildet endres og Forsvarets ressurser må omfordles. ”Friheten er ikke gratis”, men kan man utdanne bedre offiserer for mindre? August 2018 startet første kull under reformert offisersutdanning ved Forsvarets Høyskole. Sammenhengen er åpenbar, men hvilke andre årsaker og argumenter har ført til og påvirket reformen av Forsvarets utdanningssystem?

Studien er en kvalitativ analyse og har et induktivt undersøkelsesdesign av et casestudie med et eksplorerende opplegg. Den baseres på overordnede politiske dokumenter og resultater fra syv åpne og personlige intervjuer med representanter fra Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben, Prosjektgruppen, Arbeidstakerorganisasjonen og fra Dekangruppen.

Teorigrunnlaget baserer seg på *Garbage Can modellen* til James G. March og Johan P. Olsen som benyttes til å kartlegge hovedtrekk i beslutningsprosessen gjennom strømmene; problemer, løsninger, aktører og beslutningsarenaer. Oppgaven tar også utgangspunkt i forventninger trukket ut fra Christensen mfl sin forklaring av organisasjonsteoretiske perspektiver for offentlig sektor.

Studien konkluderer med at den største drivkraften bak Forsvarets utdanningsreform har vært Forsvarets behov for å styrke sin operative evne. Derunder har effektivisering vært den tydelige drivkraften som har ført til blant annet sammenslåing, kortere utdanning, modulbasert undervisning, færre faglige ansatte og redusert lønn for kadetter. Politikernes ønske om å fremstille Forsvaret som legitimt i samfunnet har vært en annen viktig drivkraft for reformen. Gjennom sivilisering har Forsvarets Høyskole blitt underlagt Universitets- og høyskoleloven, har fått et Høyskolestyre, og er blitt mer sammenliknbar med andre utdanningsinstitusjoner. Ny militær ordning som etablerer to personellkategorier i Forsvaret har vært en viktig drivkraft for å sette i gang reformen, men har vært lite pregende som drivkraft underveis i prosessen. Reformering av utdanningssystemet i Forsvaret har vært diskutert i flere år, og behovet for en endring har vært tydelig. Det har vært drøftet hvorvidt reformen i seg selv kan ha vært løsningen som søkte sitt problem.

SØKEORD: Forsvaret, Utdanning, Reform, Garbage Can, Organisasjonsteoretiske perspektiver.

Forkortelsesregister

For å gjenspeile organisasjonskulturen i Forsvaret og gjøre teksten mer oversiktlig er det benyttet en god del forkortelser i oppgaven. Her er et register for å hjelpe til med forståelsen.

ATO – Arbeidstakerorganisasjon
BFO – Befalets fellesorganisasjon
DFØ – Direktorat for økonomistyring
DIF – Driftsenhet i Forsvaret
FD – Forsvarsdepartementet
FHS – Forsvarets Høyskole
FMIN – Forsvarsminister/ statsråd FD
FMR – Forsvarssjefens Fagmilitære Råd
FSJ - Forsvarssjefen
FST – Forsvarsstaben
HR – Human Resources
IVB – Iverksettingsbrev
KNM – Kongelige Norske Marine
KS - Krigsskolen
LKSK - Luftkrigsskolen
LTP – Langtidsplan
NOF – Norges Offisersforbund
NOKUT – Nasjonalt Organ for Kvalitet i Utdanning
NSD – Norsk senter for forskningsdata
OF – Officers (Offiserer)
OMT – Ordning for Militært Tilsatte
OR – Other Ranks (Spesialister)
SKSK – Sjøkrigsskolen
SNL – Store Norske Leksikon

I denne sammenheng:

IO – Intervjuobjekt
PRO – Prosjektgruppen
DEK – Dekan

INNHALDSFORTEGNELSE

Forkortelsesregister	iv
1. INNLEDNING	1
FORSVARETS UTDANNINGSREFORM	1
MÅLET MED REFORMEN	2
MOTSTAND OG KRITIKK	2
1.1 PROBLEMSTILLING	3
1.2 AVGRENSNING, VALG AV PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSSPØRSMÅL	4
1.3 DISPOSISJON	5
2. KONTEKST	5
2.1 FORSVARETS UTVIKLING	5
ORDNING FOR MILITÆRT TILSATTE	6
OMORGANISERING OG HR-TRANSFORMASJON	6
2.2 STRUKTURREFORM I UNIVERSITETS- OG HØYSKOLESEKTOREN	7
2.3 FORSVARETS UTDANNINGSREFORM-HISTORIE	7
3. TEORI	9
3.1 GENERELT OM REFORMSTUDIER	9
3.2 GARBAGE CAN MODELLEN	9
3.3 TEORETISKE PERSPEKTIVER	11
3.3.1. DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET	12
HIERARKISK-INSTRUMENTELL VARIANT	13
Forventninger ut fra en hierarkisk-instrumentell variant	13
FORHANDLINGS-INSTRUMENTELL VARIANT	14
Forventninger ut fra en forhandlings-instrumentell variant	14
3.3.2. INSTITUSJONELLE PERSPEKTIV	15
KULTURPERSPEKTIV	15
Forventninger ut fra Kulturperspektivet	16
MYTEPERSPEKTIV	16
Forventninger ut fra Myteperspektivet	17
3.4 OPPSUMMERT	18
4. METODE	18
4.1 PROBLEMSTILLING	18
4.2 FORSKNINGSDESIGN	18
ENKEL TEORETISK FORTOLKENDE CASE STUDIE	19
KVALITATIV ANALYSE	19
INNHALDSANALYSE AV DOKUMENTER OG UTVALG	20
INTERVJU OG UTVALG	21
INTERVJUGUIDE	22
4.3 VALIDITET OG RELIABILITET	23
ETTERPRØVBARHET	23
4.4 ETIKK	24
5. EMPIRI	25
FASE 0: FORARBEID	25
BAKTEPPET	25
KOMPETANSE FOR EN NY TID	26
STORTINGSPROPOSISJON 151 S: KAMPKRAFT OG BÆREKRAFT	29
Tilpasning OMT	29
Inspirasjon	30
Grad av åpenhet	31
Omkamp	31
IVERKSETTINGSBREV: KAMPKRAFT OG BÆREKRAFT	32
Overordnede rammer	32

Sivilisering _____	33
Effektivisering _____	34
SKJEMATISK OPPSUMMERING AV FASE 0: _____	35
FASE 1: UTARBEIDE PROSJEKTMANDAT _____	36
Utarbeidelsesprosessen bak prosjektmandatet _____	36
Styring og kontroll _____	37
SKJEMATISK OPPSUMMERING AV FASE 1: _____	38
FASE 2: PROSJEKTGRUPPENS ARBEID _____	39
Arbeid og organisering _____	39
Styring og kontroll _____	41
Gevinstrealisering _____	42
Føringer fra prosjektmandatet _____	43
Prosjektgruppens produkt _____	45
SKJEMATISK OPPSUMMERING AV FASE 2: _____	45
FASE 3: IMPLEMENTERING AV UTDANNINGSREFORMEN _____	46
Dekangruppe _____	46
Høyskolestyret _____	46
Styringssystem og evaluering _____	48
SKJEMATISK OPPSUMMERING AV FASE 3: _____	48
6. ANALYSE _____	49
6.1 HOVEDTREKK I PROSESS OG INNHOLD _____	49
AKTØRER _____	49
PROBLEMER _____	50
LØSNINGER _____	53
BESLUTNINGSARENAER _____	54
6.2 ORGANISASJONSTEORETISKE PERSPEKTIV _____	59
INSTRUMENTELT PERSPEKTIV _____	59
HIERARKISK-INSTRUMENTELL VARIANT _____	59
FORHANDLINGS-INSTRUMENTELL VARIANT _____	60
INSTITUSJONELLE PERSPEKTIV _____	62
KULTURPERSPEKTIV _____	62
MYTEPERSPEKTIV _____	63
7. AVSLUTNING _____	67
7.1 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON _____	67
7.2 AVSLUTTENDE KOMMENTARER OG FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING _____	69
8. KILDER _____	70
9. VEDLEGG _____	73
Vedlegg A: Godkjenning fra NSD _____	73
Vedlegg B: Godkjenning fra FHS _____	75
Vedlegg C: Intervjuguide _____	76
Vedlegg D: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt "En kvalitativ studie av drivkreftene bak Forsvarets utdanningsreform" _____	77

1. INNLEDNING

FORSVARETS UTDANNINGSREFORM

I forbindelse med hans bortgang i høst, ble motstandsmann og krigsveteran Joachim Rønnebergs utsagn ”**Friheten er ikke gratis**” fremhevet på sosiale media. Friheten vår har kostet stort og er ingen selvfølge. Vi kan velge å betale den prisen det koster å skaffe gode våpen og å skape dyktige folk for å bevare friheten vår, eller konsekvensene kan koste oss det uvurderlige.

Tilliten det sivile samfunn har til å betro Forsvaret store ressurser, krevende oppdrag, og – til syvende og sist – verne om nasjonens frihet må aldri tas for gitt. Grunnlaget for denne tilliten er grundig skolerte offiserer som settes i stand til å ta kloke beslutninger om maktanvendelse tuftet på solid politisk-, militær-, juridisk- og etisk kompetanse (Henriksen, 2017).

Viktigheten av å utdanne offiserer og soldater som evner å utnytte teknologiutviklingen beskrives godt i Stortingsmelding 18 (2014-2015): ”De som klarer å utnytte ny teknologi til å bli mer produktive blir vinnerne, mens taperne blir dem som erstattes av teknologien” (Kunnskapsdepartementet, 2015, s.9). Selv om dette er rettet mot sivil utdanning er det det minst like viktig for Forsvaret.

Tema for denne studien er Forsvarets utdanningsreform. August 2018 startet det første kullet under ny offisersutdanning ved Forsvarets Høyskole etter å ha vært gjenstand for store økonomiske innsparinger og en vesentlig strukturell omstilling. Reformen er et mye omdiskutert tema som for alvor ble lansert gjennom Stortingsproposisjon 151S (2015) *Langtidsplanen for Forsvaret* (LTP) med kapittel 8.5.2 *Starten på en utdanningsreform*. Samtidig ble Ordning for Militært Tilsatte (OMT) introdusert, som innebærer en betydelig personell- og organisasjonsreform (FD, 2015). Regjeringen ønsket å gjennomføre disse reformene simultant slik at utdanningen skulle være innrettet mot den nye personellstrukturen. Forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen (FSJ) anbefalte å vente med strukturelle endringer til OMT var implementert og kommenterte følgende til Stortingsproposisjonen:

Regjeringen anbefaler imidlertid en omfattende omlegging av utdanningssystemet uten at erfaringer av ny militær ordning foreligger og tilsynelatende uten at konsekvensen av løsningen er grundig vurdert. Jeg er bekymret for at manglende konsekvensvurderinger kan bidra til et vel optimistisk innsparingspotensial innen utdanning (FD, 2015, s. 119).

MÅLET MED REFORMEN

Tross Forsvarssjefens anbefalinger ble det vedtatt at reformen skulle gjennomføres med oppstart høsten 2018. Ifølge LTP ønsker Regjeringen en reform av utdanningssystemet som skal skape bedre forutsetninger for kvalitet i utdanningen og mer robuste fagmiljøer, samt styrke forskningsbasert utdanning og frigjøre ressurser til operativ aktivitet. Utdanningssystemet må tilpasses ny militærordning og må videreutvikles for å møte fremtidens kompetansebehov (FD, 2015). Det er også lagt vekt på at Forsvarets utdanningssystem skulle harmonisere med strukturreformen i universitet og høyskolesektor så langt det er hensiktsmessig (Ibid). Utdanningssystemet i Forsvaret var ifølge FD betraktet som fragmentert, kostbart, med komplekse styringslinjer og ofte små og sårbare fagmiljøer (Ibid).

MOTSTAND OG KRITIKK

I tillegg til Forsvarssjefens uttalte bekymring har det har vært ytret sterke meninger rundt reformen; både fra ansatte, lærere, politikere og fra arbeidstakerorganisasjonene. Motstanden mot reformen har vært stor blant organisasjonsmedlemmer og forståelsen for en radikal utdanningsreform mangler (Moxnes og Morén, 2018). Særlig rettes kritikk mot at reformen oppleves som forhastet og styrt av halverte budsjetter heller enn en kvalitetsreform (Sabel, 2018). Senterpartileder Trygve Slagsvold Vedum fortalt at ”Problemet er at det er en sparereform. Man fjerner den praksisnære lederutdanningen man har i dag. Nå blir det en mer teoretisk utdanning, en kortere utdanning og det blir en dårligere utdanning” (Befring og Norum, 2018). Ifølge Representantforslag 164 S (2017-2018) til Stortinget har forslagsstillerne mottatt en rekke bekymringsmeldinger fra personell i Forsvaret om konsekvensene for utdanningskvaliteten i Forsvaret (Stortinget, 2018). Bekymringene skal være fremmet fra ulike hold, blant annet fra Norges Offisersforbund (NOF) som har mottatt mange bekymringer og henvendelser fra medlemmer som frykter konsekvensene av de store kuttene i utdanningssystemet (NOF, 2017). Bongo, forbundsleder i NOF, uttalte at ”Tempoet i utformingen av utdanning har gått alt for fort til at vi fikk til en seriøs behandling”. Han er ”bekymret for innholdet i utdanningen og fagplaner som ikke kommer på plass før elever skal møte ved krigsskolene i august. Det har vært for tøffe kutt og jeg tror ikke utdanningen vil ivareta Forsvarets behov for kompetanse” (Olsen, 2018). NOF mener i likhet med FSJ at de konsekvensene utdanningsreformen kan få ikke er tilstrekkelig tilkjennegjort i departementet. Bongo viser til for korte tidsfrister til å komme med innspill da utdanningen ble utformet, og bekymringene rundt utdanningsreformen var så kraftige at NOF valgte å trekke seg fra arbeidet med reformen i oktober 2017.

Bongo uttalte at ”Vi valgte lenge å bli værende i samtalene om reformen, for å kunne påvirke. Stortingsflertallet sa også tydelig at man forutsatte at reformen ikke skulle gå ut over kvaliteten. Det var en ordre til forsvarsministeren. Men dette er ikke fulgt opp” (Kvamme, 2017). Befalets fellesorganisasjon skrev på sine sider at ”vi er oppriktig bekymret for at man nå kan risikere å sette hele OR- og OF -endringen i fare gjennom å redusere og radikalt endre utdanningssystemet” (BFO, 2016).

Etter anbefalinger fra arbeidstakerorganisasjonene har Stortinget bedt regjeringen om å fremlegge endringene de vil innføre i Forsvarets utdanning som en egen sak til behandling i Stortinget, for å blant annet sikre at Stortingsflertallets forutsetning om at utdanningen ”ikke skal gå på bekostning av utdanningskvaliteten” blir oppfylt (Stortinget, 2018). NOF anbefalte en presentasjon av hvordan reformen skal gjennomføres, en beskrivelse av dagens- og fremtidige ordninger, samt en vurdering av kvalitet i disse ordningene sett mot hverandre (Ibid).

Det finnes få indikasjoner på krav til kvalitet i den nye utdanningsorganisasjonen, og oberstløytnant Dag Henriksen fra Luftkrigsskolen stiller spørsmål til hvorfor ikke ambisjonene er større (Henriksen, 2017). Forsvarssjefens målbylde for utdanningen har en visjon om ”nødvendig utdanning”, og *Iverksettingsbrevet til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017-2020* (IVB) beskriver en ambisjon om å levere ”god militær utdanning” (Ibid).

1.1 PROBLEMSTILLING

Formålet med denne studien er å analysere og belyse reformprosessen og utredningsprosessen som førte til omstrukturering og endring av utdanningssystemet i Forsvaret. Resultatet av utredningsprosessen og reformprosessen er som tidligere nevnt kritisert fra flere hold og det er derfor interessant å analysere og skape inngående kjennskap i prosessene som har ført til de beslutningene som er tatt. Oppgaven vil ta for seg følgende problemstilling:

Hva er drivkreftene bak innholdet i Forsvarets utdanningsreform?

Med *drivkrefter* menes de argumenter og tanker som har skapt tyngde og engasjement til å gjennomføre, altså *drive fram*, reformen.

Med *innhold* menes struktur, deltakere, beslutningsmyndighet, etc. i utdanningsreform-prosessen. Det vil ikke fokuseres på innhold av konkrete fagplaner og utdanningsløp.

1.2 AVGRENSNING, VALG AV PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSSPØRSMÅL

Utdanningsreformen innebærer endring av all Forsvarets utdanning. Denne oppgaven vil fokusere på den nivådannende utdanningen, med hovedvekt på offisersutdanningen. Med nivådannende utdanning menes den generelle og grunnleggende militære utdanningen ved befalsskoler, krigsskoler og høyskoler (FD, 2015). Årsaken til dette valg av fokus og avgrensning er at det er innenfor offisersutdanningen det største innsparingspotensialet ligger, så vel som der det foretas størst endringer (Ibid).

Som Forsvarsansatte har vi god kjennskap til Forsvaret som organisasjon, de omstillingene som er under utvikling, og til utdanningsløpet i Forsvaret slik det har vært de siste årene. Valg av tema for oppgaven falt naturlig på omstillingen, men veien mot utdanningsreformen spesifikt tok noen sidesprang før vi landet på en vinkling som var interessant, relevant og forskbar. Etter å ha satt oss inn i teori, dokumentasjon og gjennom diskusjoner med kollegaer og veileder, kom vi fram til at rasjonale bak reformen var interessant. Av tidligere forskning er det skrevet én oppgave som fokuserer på motstand i implementering av utdanningsreformen (Moxnes og Morén, 2018). Vi fant ingen andre relevante studier eller forskning med denne vinklingen på utdanningsreformen.

Studien vil benytte to ulike organisasjonsteorier som analyseverktøy for å få fram hvilke mekanismer og elementer som har vært reformutløsende. Disse teoriene er *Garbage Can* teorien av James G. March og Johan P. Olsen, og tre ulike organisasjonsteoretiske perspektiver som beskrevet av Christensen mfl. Teoriene blir beskrevet i kapittel 3, og har til hensikt å bidra til økt innsikt i selve reformen, hva som har vært drivkreftene, og dermed også bidra til økt forståelse. Oppgaven har ikke til hensikt å utfordre hypoteser, vurdere kvalitet eller virkninger av reformen, men vil analysere selve prosessen og definere drivkreftene bak reformen, slik at det kan bidra til å dra reformen i riktig retning framover. Organisasjonsteoriene vil benyttes til å besvare hvert sitt respektive forskningsspørsmål:

- *Hva er hovedtrekkene i prosessen under utredningsarbeid og utvikling av utdanningsreformen i Forsvaret, og hvilke drivkrefter er fremtredende?*
- *Sett i lys av organisasjonsteoretiske perspektiv, hva har preget beslutninger og organisering under reformprosessen av Forsvarets utdanning?*

1.3 DISPOSISJON

Oppgavens videre disposisjon er først en utdyping av konteksten rundt Forsvaret i kapittel 2. Deretter vil det i kapittel 3 defineres og forklares relevant teori for å belyse reformen og forskningsspørsmålene. Kapittel 4 tar for seg metodiske vurderinger bak forskningsdesign, kvalitet og pålitelighet til forskningen. Kapittel 5 tar for seg data og kapittel 6 benytter empirien til å besvare forskningsspørsmålene, før funnene oppsummeres i det avsluttende kapittelet.

2. KONTEKST

2.1 FORSVARETS UTVIKLING

Etter den kalde krigen var verdens trusselbilde endret og det var naturlig å nedprioritere bevilgninger til den norske forsvarssektoren. Lite ble gjort de første årene, men på 2000-tallet startet en kontinuerlig rekke av omstillinger for å tilpasse Forsvaret det aktuelle sikkerhetspolitiske verdensbildet, og Forsvaret ble et innsatsforsvar. *New Public Management*¹ spredte seg også til Forsvaret i samme periode, som innebar en sivilisering av organisasjonen (Heier, 2017). Forsvarsstrukturen ble redusert, sammen med store deler av finansieringen, men ikke i samråd med forventningene. Man må ikke glemme at ”friheten er ikke gratis”. Under den rød-grønne regjeringen forbedret igjen den økonomiske bevilgningen seg, og i 2012 hevdet statsminister Jens Stoltenberg at omstillingen i Forsvaret var fullført (Løkke, 2016).

I Stortingsproposisjonen for langtidsplanen fra 2015 ble det presisert hvordan tiår med lavspenning i Norge, med samtidige krevende operasjoner utenlands, medførte utilstrekkelige ressurser til egen beredskap, vedlikehold og logistikk for operasjoner i det øvre konfliktspekteret. Det resulterte i at Forsvaret ikke hadde den nødvendige reaksjonsevne og utholdenhet som svarte til dagens trusselbilde (FD, 2015). Forsvarsministeren (FMIN) lanserte derfor at Forsvaret skal ”bruke mindre av fellesskapets penger på administrasjon og mer på å produsere kampkraft” (Henriksen, 2017). Den nye langtidsplanen for Forsvaret (LTP) medførte dermed flere større omstillinger med fokus på å styrke Forsvarets operative evne.

¹ New Public Management er en fellesbetegnelse for en rekke prinsipper og metoder for organisering og styring av offentlig virksomhet. Det tar utgangspunkt i en antakelse om at offentlige virksomheter som likner på markedet vil

ORDNING FOR MILITÆRT TILSATTE

I tillegg til utdanningsreformen ble som nevnt Ordning for Militært Tilsatte (OMT) introdusert i LTP. OMT ble vedtatt for å bidra til økt bemanning og lengre ståtid i stillinger, og dermed for å styrke Forsvarets evne (FD, 2015). OMT skal tilrettelegge for mer spesialisert og erfaringsbasert kompetanse som kan gi mer kontinuitet og større faglige karrieremuligheter.

Modellen for personellstrukturen er inspirert av andre nasjoners militærstrukturer hvor man kategoriserer personell som enten *Officers* (OF) eller *Other Ranks* (OR). Dette skal bidra til en bedre balanse mellom spesialister med dybdekunnskap som kan stå lenge i stilling, og generalister med breddekompetanse som skal kvalifiseres til lederstillinger. Slik skal man kunne motvirke en topptung ledelse og bidra til flere i operative stillinger (FD, 2015). OMT vil endre rådende maktrelasjoner og samhandlingspraksiser i Forsvaret, og en slik endring krever rolleavklaringer og en endring av organisasjonskultur. Det er tidkrevende prosesser både å avklare hvordan kompetansen innen OR og OF skal være komplementære til hverandre, så vel som å implementere dette i organisasjonskulturen. Implementeringen av OMT ble iverksatt 1. Januar 2016 og skal være ferdig innen utgangen av 2020.

OMORGANISERING OG HR-TRANSFORMASJON

LTP tildelte de grenvise styrkesjefene det helhetlige ansvaret for å styrke-produsere, styrke-generere og vedlikeholde egen styrkestruktur (FD, 2016). Dette har medført store grenvise omorganiseringer, med hensikt å redusere stab- og støttefunksjoner for å styrke operative evne.

Samtidig oppsto et prosjekt for HR-transformasjon som har til hensikt å effektivisere, modernisere og forbedre HR-tjenestene i Forsvaret. HR-ressurser skulle sentraliseres og fordeles fra støtte- til operative funksjoner, med klare fordelinger av roller, ansvar og myndighet.

Det har altså være en lang prosess av kontinuerlige reformer og omstillinger i Forsvaret helt siden slutten av den kalde krigen, som har hatt til hensikt å gjenspeile verdens endrede sikkerhetsbilde. I dag ser man tendenser til et skifte tilbake mot ”kald krig”, og det medfører et større fokus på å kunne forsvare Norge og norske områder. Dette skiftet stiller nye krav til det materielle, men særlig også til personellet og dets samhandling, organisering og kompetanse.

2.2 STRUKTURREFORM I UNIVERSITETS- OG HØYSKOLESEKTOREN

27. mars 2015 ble Stortingsmelding 18 (2014-2015) – *Konsentrasjon for kvalitet – strukturreform i universitets- og høyskolesektoren* godkjent av Stortinget. Det er en ”struktur for morgensdagens kunnskapssamfunn” (Kunnskapsdepartementet, 2015). Den endrer universitets- og høyskolesektoren ved å samle ressursene på færre, men sterkere institusjoner. Stortingsmeldingen forklarer hvordan universiteter og høyskoler spiller en viktig rolle for å forutse, møte og påvirke den raske samfunnsendringen både globalt, nasjonalt og lokalt. Den presiserer hvordan forskning og høyere utdanning av høy kvalitet er avgjørende for å sikre fremtidens arbeidsplasser, og for å fremme omstilling og verdiskaping i norsk økonomi. Stortingsmeldingen legger fram følgende om utviklingen i norsk universitets- og høyskolesektor:

Det er også en rekke utfordringer, særlig knyttet til små, sårbare forskningsmiljøer og mange spredte, små utdanningstilbud med sviktende rekruttering (...) Derfor er det nødvendig å endre strukturen i universitets- og høyskolesektoren og samle ressursene på færre, men sterkere institusjoner. Strukturreformen skal styrke kvaliteten på utdanningen og forskningen” (Ibid, s.3).

Ifølge proposisjonen hadde man 33 statlige universitet og høyskoler i Norge i 2015. Som en konsekvens av Stortingsmeldingen har utdanningsvirksomheten i hele landet blitt mer samkjørt og vært gjennom sammenslåinger til større institusjoner.

2.3 FORSVARETS UTDANNINGSREFORM-HISTORIE

Krigsskolen er Norges eldste institusjon for høyere utdanning og har drevet lederutdanning siden 1750, 61 år før nasjonens første universitet (Forsvaret, 2018). Utdanningene ved krigsskolene har utviklet seg med samfunnet og det aktuelle trusselbildet. Etter den kalde krigen reduserte man utdanningsvolumene, de to krigsskolene i hæren ble sammenslått og man endret utdanningsløpene for offisersutdanning.

Videre omstrukturering og endring av Forsvarets utdanningssystemet har i flere år vært en aktuell problemstilling for å tilpasses det endrede verdensbildet, men evne og vilje nok til å gjennomføre en omfattende utdanningsreform har ikke vært tilstede.

Offiserer stilles overfor komplekse og skiftende trusselbilder med en hurtig utvikling av konsepter, doktriner og kapasiteter, både nasjonalt og internasjonalt. Dette stiller store krav til fleksibilitet og transformasjon som igjen krever kunnskap, dybdeforståelse og analytiske evner.

Utviklingen har medført et behov for å justere offisersutdanningen, og det ble gjennomført en utdanningsreform i 2005. Målet var da å bedre evnen til operativ ledelse av styrker i krevende, skarpe operasjoner som en følge av at det norske Forsvaret var blitt et innsatsforsvar.

Reformen innebar også godkjenning av en treårig bachelorgrad i militære studier og var første steg mot et mer sivilt utdanningssystem med utgangspunkt i Bologna-prosessen². Reformen skulle gjøre utdanningssystemet til det mest fleksible Forsvaret har hatt og fullt kompatibelt med sivil høyskoleutdanning i inn- og utland. Profesjonsutdanning ved krigsskolene skal være en sosialiseringssprosess som gjør sivilister til militære og skaper identitet, tilhørighet og lojalitet som må være sterk nok til å tåle krigens krav (Danielsen og Skaug, 2016). Krigsskolene skal gi kadetter (elever ved krigsskoler) kognitive kart om hva som bør gjøres, praksiser som er nødvendig for å utføre jobben, men også retningslinjer og prinsipper for moralske vurderinger gjennom å sosialiseres inn i de sosiale kodene, respekt for hierarkiet og den profesjonsspesifikke etikken (Ibid).

Argumentasjonen for reformen i 2005 var at det var av stor betydning for Forsvaret at krigsskolene kunne tilby en tidsmessig utdanning av høy kvalitet som skapte helstøpte og kompetente offiserer (Thomsen, 2005). Dette argumentet står like sterkt under dagens utdanningsreform. Milliardinvesteringer i avanserte jagerfly, ubåter og stridsvogner gjør ikke Norge tryggere, med mindre mannskapene som skal betjene dem også lærer gjennom langsiktig og systematisk kompetanseforvaltning (Heier, 2017). Friheten kan ikke kjøpes gjennom store investeringer alene, og kan koste stort dersom man ikke har kompetente offiserer til å lede dem.

² Bologna-prosessen jobber mot et utdanningssystem basert på felles anerkjente kvalitetsnormer for utdanningsløp og institusjoner. Prosessen ble startet i EU i 1999 med mål om å skape et europeisk fellesområde for høyere utdanning der studieløp og utdanningsnivåer er sammenfallende og der studiepoeng, utdanningsgrader og karaktersystem er samkjørt og gjensidig anerkjent. Malen er et studieløp med en treårig bachelor, en toårig master og en treårig PhD (Thomsen, 2005).

3. TEORI

Utdanningsreformen i Forsvaret berører de fleste driftsenheter i Forsvaret (DIF). Det er mange avdelinger og kompetanseområder som vil bli påvirket og som en må ta hensyn til under reformen. Reformen er kompleks og omfattende. For å beskrive reformprosessen vil studien benytte den såkalte *Garbage Can modellen* av James G. March og Johan P. Olsen som vil ligge til grunn for å strukturere empirien, for å forstå beslutningsprosessene, og for å identifisere drivkrefter. For å utdype prosessen bak reformen er det valgt å benytte et instrumentelt og to institusjonelle perspektiv. Hvorfor disse teoriene er valgt og ansees som egnede for denne studien vil vi komme tilbake til under forklaring av den respektive teori.

3.1 GENERELT OM REFORMSTUDIER

Med begrepet *reform* menes aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å forandre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner eller gjeldende «policy» på et politikkområde (Christensen mfl. 2015). Man skiller grovt mellom to typer reformstudier; prosess-studier og effektstudier (Egeberg, 1984). For prosess-studier er fokus for analysen selve prosessen eller prosessene som resulterer i vedtak angående offentlige institusjoner. Effektstudier har som formål å avdekke reformens konsekvenser eller resultat. Da utdanningsreformen i Forsvaret ikke har fullført sin siste fase, vil denne studien presenteres som en prosess-studie, hvor fokus vil være på organiseringen av selve prosessen vedrørende utdanningsreformen.

3.2 GARBAGE CAN MODELLEN

For å beskrive hovedtrekkene ved beslutningsprosessen vedrørende omorganiseringen av forsvarets utdanningsinstitusjoner vil som sagt James G. March og Johan P. Olsens (1972) *Garbage can modell* bli benyttet. Modellen kan sies å beskrive beslutningsvirksomhet i et organisert anarki, der en beslutning er et utfall eller en tolkning av fire relativt uavhengige strømmer innen en organisasjon (Østerud, 2002). De fire «strømmene» er problemer, løsninger, deltakere og beslutningsarenaer (March og Olsen, 1972);

- *Problemer* er ofte et resultat av at organisasjonen ikke presterer det som forventes, eventuelt ikke tilpasser seg omgivelsene eller forutser fremtiden på en tilfredsstillende måte. Det kan være innad i, eller i omgivelsene til en organisasjon, at problemene oppstår.

- *Løsninger* kan ta form av ulike teknologier, teknikker, potensielle innovasjoner etc og kan betegnes som produkter eller resultater. De kan eksistere uten å være knyttet til et spesifikt spørsmål eller problem, for eksempel moderne organisasjonsmoter som skal ”gjøre alt bedre”.

- *Deltakere* omfatter de aktørene som faktisk deltar i beslutningsprosessen. Ofte vil aktører komme og gå og beslutninger vil dermed tas til forskjellige tider.
- *Beslutningsarenaer* omtales som anledninger der en organisasjon forventes å ta en beslutning. De fire strømmene og ulike kombinasjoner av dem er utslagsgivende for utfallet av en beslutningsprosess. Modellen ser for seg en beslutningsprosess som en søppelkasse, der ulike problemer og løsninger blir kastet inn av de ulike aktørene som deltar i prosessen, ofte uavhengige av hverandre (Ibid).

Strømmene er avhengige av ulike strukturer i beslutningsprosessen. Strukturene kan påvirke hvordan problemer, løsninger og aktører kobles til de ulike beslutningsarenaene (Ibid). March og Olsen fokuserer på aspekter ved den organisatoriske strukturen som spesifiserer rettigheter til å delta i en beslutningsprosess. En invitasjon til deltakelse kan på den ene siden gjelde individer som beslutningstakere, og på den andre siden kan invitasjonen gjelde ulike problemer og løsninger. Begrepet *formell deltakerstruktur* gjelder invitasjon av individer i beslutningsprosessen og sier noe om hvem de potensielle deltakerne er, og omfatter dermed et aktiveringsaspekt (Ibid). *Formell aksessstruktur* omfatter invitasjon av ulike problemer og løsninger, og strukturen rammer dermed inn et defineringsaspekt (Christensen mfl. 2015). Disse aspektene legger føringer for når og hvordan deltakere er aktive i en beslutningsprosess. De legger også føringer for hvordan, og når problemer, løsninger og beslutningsarenaer defineres. Det må også påpekes at rettigheten til å delta i en beslutningsprosess er nødvendig for å kunne delta, men betyr ikke nødvendigvis aktiv deltakelse. Aktørene må akseptere invitasjonen for å aktivt delta før deltakelsesstrukturen kan bestemmes (March og Olsen, 1979).

Garbage Can modellen vil benyttes fordi den hjelper å fremheve hovedtrekkene av uavhengige problemer, løsninger, aktører og beslutningsarenaer i prosessen av utdanningsreformen. Den illustrerer hvordan løsninger kan eksistere uten et direkte problem som skal løses.

Utdanningsreformens prosess vil bli delt inn i fire faser, inndelingen beskrives i kapittel 5.

Figur 1 viser hvordan empirien vil oppsummeres i lys av modellen.

	Fase 0	Fase 1	Fase 2	Fase 3
Aktører				
Problemer				
Løsninger				
Beslutningsarenaer				

Figur 1: Garbage Can struktur

3.3 TEORETISKE PERSPEKTIVER

Denne studien har en organisasjonsteoretisk tilnærming til beslutningsprosessen i offentlig sektor. Forsvaret skiller seg ut fra resten av den offentlig sektor, men mindre etter innføring av *New Public Management*, og lite nok til at det teoretiske grunnlaget for offentlig sektor burde treffe. En slik organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor forutsetter at man ikke kan forstå innholdet av den offentlige politikken og myndighetenes beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering (Christensen mfl. 2015). Forskjellige konkurrerende elementer i relasjonen mellom ulike aktører og organisasjoner vil være forankret i organisasjoners politiske og administrative ledelse. De vil også være forankret i omgivelsene og nedfelt i organisasjonskultur og tradisjoner (Ibid). De organisatoriske rammene for organisasjonen Forsvaret, både internt og i forhold til omgivelsene, påvirker beslutningsprosesser og deres utfall. Derfor er det valgt å bruke hovedperspektiver fra den generelle organisasjonsteorien. For å belyse og analysere en beslutningsprosess vil det være viktig å forsøke å avdekke alle aspekter og sider ved prosessen.

Ved å bruke ulike teoretiske perspektiver forsøkes det i denne oppgaven å oppnå et helhetlig bilde av prosessen vedrørende utdanningsreformen i Forsvaret. Ved hjelp av disse perspektivene vil en få satt fokus på både strukturelle, kulturelle og symbolske sider av utredningsprosessen som kan bidra til å oppnå et mer fullstendig bilde utdanningsreformen. Et flerperspektivistisk syn vil ikke utelukke faren for at ikke alle aspekter blir vurdert, men øker sannsynligheten for å oppdage flere aspekter og sider ved prosessen enn ved å bruke bare ett. Dette vil også redusere risikoen for å overse noe viktig og igjen stimulere til mer innsikt. Alle perspektivene har som mål å forklare organisasjonsatferd. Det kan sies at hvert perspektiv er en slags brille en tar på når en studerer organisasjoner. Som nevnt er ikke perspektivene fullstendig utfyllende hver for seg og en må se på samspillet dem imellom for å forstå organisasjonens kompleksitet.

Denne studien tar utgangspunkt i *instrumentell og institusjonell teori*, med to varianter av et instrumentelt perspektiv og to institusjonelle perspektiver. Teorien vil i hovedsak forklares ut fra Christensen m.fl. beskrivelse av perspektivene. Ifølge deres bok *Organisasjonsteori for offentlig sektor* ser det *instrumentelle perspektivet* på organisasjoner som redskap rettet mot å oppnå visse mål hvor ledere handler rasjonelt innenfor strukturelle rammer som legger føringer for deres valg. *Institusjonelle perspektiver* vektlegger at organisasjon innehar regler, normer og verdier som er med å påvirke beslutninger og som blir påvirket av omgivelsene.

Vi vil analysere og definere forventninger innenfor hvert organisasjonsteoretisk perspektiv, og variantene av det instrumentelle, som vi trekker ut fra teorien. Disse forventningene vil så benyttes i analysekapittelet for å avdekke hvorvidt de har vært tilstede i prosessen og for å belyse ulike aspekter av reformens drivkrefter.

3.3.1. DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET

Det instrumentelle perspektivet beskriver handlingslogikken som en konsekvenslogikk som betyr at organisasjonen handler ut fra mål-middel-rasjonalitet. Konsekvenser avgjør hvilke handlinger som utføres. I det instrumentelle perspektivet ser en på organisasjoner som mekaniske og ikke som en «levende organisme». Regler og normer står sterkt og avgjørelser og bestemmelser baserer seg på fastsatte rutiner og regler. Organisasjoner påvirkes også av eksterne faktorer i omgivelsene. I og med at offentlige organisasjoner handler på vegne av samfunnet har de visse mål som må oppfylles (Christensen mfl. 2015), og i de instrumentelle teoriene er organisasjonen et instrument for ledelsen å nå gitte mål. I denne sammenhengen er begrepet formell organisasjonsstruktur sentralt.

Formell struktur er et av de viktigste elementene i instrumentell teori. Det kan defineres som ”Struktur som består av posisjon og regler for hvem som bør eller skal gjøre hva, og hvordan ulike oppgaver bør eller skal utføres” (Ibid). Regler og normer vil være nedfelt og oppgaver vil tillegges stillinger som er uavhengig av personene som sitter i stillingene. *Rasjonalitet* i organisasjonsstruktur styrker evnen til rasjonell kalkulasjon som kanaliserer atferd og ressurser mot målene som er satt. Ledere i offentlige organisasjoner kan dermed lettere endre strukturen i organisasjonen for å være bedre tilpasset for å nå mål som er satt.

Christensen mfl. skiller mellom to varianter i det instrumentelle perspektivet, en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. *Hierarkisk* vil si å se på en organisasjon som enhetlig og legge vekt på mål og kunnskap om mål-middel-sammenhenger hos ledelsen. Ledelsen vil i disse sammenhenger også ha makt til å utføre endringer for å nå målene (Ibid). *Forhandlingsvarianten* av en organisasjon er oppfattet å være sammensatt av ulike underenheter og posisjoner som kan ha delvis motstridende mål, kunnskaper og interesser. Utfallet av beslutninger vil ofte være påvirket av forhandlinger og kompromisser mellom aktører.

HIERARKISK-INSTRUMENTELL VARIANT

Den hierarkisk-instrumentelle varianten vektlegger kontroll, rasjonalitet og homogenitet som viktige egenskaper hos administrative og politiske ledere. Organisasjonsformen ses på som vertikal og hierarkisk og hvor de overordnede nivåene instruerer de som er underordnet gjennom formelle kanaler (Ibid). Endringer, reformer og nye utforminger av organisasjoner ses på som viljestyrte valg, og analytiske vurderinger utført av ledelsen (Rones, 1997). En omorganisering vil være påvirket av ledernes mål og situasjonsoppfatninger, og endring vil skje dersom det kommer inn ny ledelse eller sittende ledere skifter måloppfattelse underveis. Ny og tilført kunnskap til ledelsen om hva som vil være mest effektivt og hensiktsmessig i henhold til måloppnåelse vil også kunne føre til endringer. Endringer i organisasjonen kan også være som følge av endringer i omgivelsene og påvirkning utenfra, som politisk påvirkning. Ledelsen må ha både vilje og evne til å utøve kontroll for å utøve en hierarkisk styring av reformprosesser. Prosessen må prioriteres og kontroll av deltakelse kan enten være ved selv å delta eller med styringsmekanismer som sørger for at ledelsens valg blir videreført.

Forventninger ut fra en hierarkisk-instrumentell variant

Det forventes at ledelsen både i Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben kontrollerer og styrer prosessen med utarbeiding av ny utdanningsreform. Det forventes en vertikal samordning og at øverste ledelse i Forsvaret har politisk og administrativ kontroll over organisasjonsutforming for alle nivåer i Forsvarets organisasjon. Mål og krav til ny organisasjon vil bestemmes av ledelsen. Utvelging og aktivisering av deltakere som får delta i prosessen vil bli bestemt av ledergruppen. Det forventes at det opprettes en egen enhet/utredningsgruppe for organisasjonsspørsmål hvor deltakere blir valgt ut på bakgrunn av kompetanse innenfor fagfeltet. Dersom det vurderes at kompetansen deltakere innehar vil forenkle reformarbeidet, med løsning og konsekvens av aktuelle reformtiltak, vil de bli inkludert. Gjennom utredningsutvalg vil ledergruppen kunne fastlegge hvem som har deltakerrett og gjennom mandatet spesifisere hvilke mål, organisasjonsløsninger og konsekvenser som skal være relevante. Problemer og løsninger som blir tatt opp vil i stor grad bli bestemt av ledelsen som søker å oppnå bestemt målsetninger, altså en rasjonell mål – middel tankegang. Videre forventes det at prosessen vil foregå som en lukket prosess, der aktører gis innblikk og adgang på bakgrunn av formelle deltakelsesrettigheter gitt av ledelsen. Dermed vil ledelsen kunne velge ut aktører som støtter synspunktene og utelukke motstand.

FORHANDLINGS-INSTRUMENTELL VARIANT

Denne varianten ser på aktørene i en organisasjon som koalisjoner som er rasjonelle og handler i tråd med målsetninger og egeninteresse. Det vil være stor grad av heterogenitet i aktørenes interesser og målsetninger. Beslutninger vil være et resultat av en politisk kamp mellom aktører og konkurrerende interesser. Organisasjonsstrukturen vil dermed avspeile maktfordelingen mellom aktørene og interessene deres (Roness, 1997). Interessekonflikter og ulike oppfatninger, hos ulike aktører om hva som er viktige mål, fører til at forhandlinger er viktig i beslutningsprosesser (Christensen mfl. 2015). Christensen mfl. beskriver videre at beslutninger som fører til utfall fattes på ulike måter. En måte kan være at den dominerende koalisjonen i prosessen får gjennom sine målsetninger ved å bruke sin makt til å «kvele» opponentene. En annen måte vil være å foreta en kronologisk tilnærming. Da vil interesser og mål tas opp uavhengig av hverandre og løses etter tur. En siste måte kan være at beslutninger tas ved hjelp av kompromiss.

Forventninger ut fra en forhandlings-instrumentell variant

Ut fra forhandlingsvarianten kan en forvente at beslutningsprosessene preges av forhandlinger og kompromisser. Under selve organiseringen forventes det at departementet innhenter eksperter fra eksterne konsulentfirma eller DIFI (Direktoratet for forvaltning og IKT) for å avlegge egne utredning i tillegg til departementets egne utredninger. FD vil ha et bredt sammensatt utredningsutvalg som vil hente innspill og inkludere aktører for organisasjonen som vil bli påvirket.

FST vil på sin side inkludere tjenestemannsorganisasjonen med utvidete retter til forhandling og drøfting underveis. FST vil tilstrebe å inkludere alle interesser i utredningsarbeidet for å øke reformprosessens legitimitet. Dette kan gjøre reformen smidigere, men vil som regel også gjøre den mindre radikal.

Medvirkningsordninger og bredt sammensatte utredningsutvalg innebærer en modifikasjon av hierarkisk styring, aktørene i denne typen utvalg kan ha mål og interesser som ikke faller sammen med ledelsen, og vil i denne sammenhengen ha mulighet til å ivareta disse. Dette fører til en i viss grad åpen deltakerstruktur. Ledelsen har ikke nødvendigvis en aktiv rolle i utvelgelsen av deltakere/aktører. Organisasjonstenkningen vil være et resultat av diskusjoner, forhandlinger og kompromiss mellom deltakerne/aktørene.

3.3.2. INSTITUSJONELLE PERSPEKTIV

Institusjonelle perspektiver vektlegger betydningen av uformelle normer, verdier og tradisjoner i en organisasjon og i omgivelsene til en organisasjon og betydningen disse aspektene har på organisasjonsutformingen (Olsen, 1992). Dette har bakgrunn i at mennesker og organisasjoner tilpasser sin oppførsel for å unngå kaos og uorden, og dermed vil regler, normer og atferdsmønster oppstå. Institusjonell teori anerkjenner formelle strukturer i organisasjoner men anser at uformelle normer og verdier vil påvirke den enkeltes handlingsvalg og dermed påvirke beslutningsatferd (Christensen mfl. 2015). Teoriene anser at uformelle strukturer, samhandling og gradvis tilpasning vil være viktigst for å forstå utvikling og atferd i organisasjoner.

Organisasjoner betraktes som institusjoner som er formet av sosiale behov og press fra omgivelsene. Dette gjør organisasjoner mottakelige og tilpassningsdyktige og at de ikke bare er et redskap men etablerer sin egen identitet som plasserer organisasjonen i forhold til samfunnet (Selznik, 1997).

Denne studien vil ta utgangspunkt i to perspektiver innen institusjonell teori for å belyse beslutningsprosessen og utarbeidelsen av utdanningsreformen i Forsvaret; kulturperspektivet og myteperspektivet. *Kulturperspektivet* vektlegger i grove trekk kulturelle verdier og normer internt i organisasjon og samfunn i forbindelse med beslutningsprosesser. *Myteperspektivet* vektlegger omgivelser og hvordan prosesser påvirkes av forhold utenfor organisasjonen.

KULTURPERSPEKTIV

Det kulturelle perspektivet er et institusjonelt perspektiv hvor fokuset er på det menneskelige ved organisasjonen. Uformelle normer og verdier utvikles gjennom institusjonalisering og avspeiles i regler og rutiner og av hva som defineres som passende handlinger. Det kulturelle perspektivet viser til at kulturen vil ha grunnleggende betydning for hvordan organisasjoner handler og arbeider mot mål som er satt, ved å påvirke individuell handling gjennom *passenhetslogikker*. I instrumentell teori er det konsekvenslogiske vurderinger av alternativer og rasjonell kalkulasjon som står i fokus, mens kulturperspektivet vektlegger å identifisere hva som er passende og egnet handling for individer i organisasjonen (Christensen mfl. 2015). Passende atferd er et begrep benyttet av March og Olsen i beskrivelsen av handlingslogikken i et kulturperspektiv. Det ligger vekt på at man gjør det man anser som passende eller akseptert i situasjonen, og ut fra hva man mener er godt og riktig innen den moralske ramme i organisasjonen (Ibid).

Forventninger ut fra Kulturperspektivet

Intern kultur og utviklede normer innad i organisasjonen vil prege utforming av utdanningsreform. Deltakere blir bestemt på bakgrunn av historiske normer om hva som er passende og som er blitt gjort tidligere i liknende arbeid og ikke formelle hierarkiske posisjoner. Da utvelgelse ikke er basert på strukturelle kriterier vil det være mulig at uformelle tilknytninger og lojaliteter vil kunne styre deltakelsen (Ekern, 1996).

Det forventes et stort fokus på innspill fra tjenestemannsorganisasjoner under prosessen.

Det vil også være fokus på at utredningsprosessen har en fremgangsmåte som vil bli oppfattet som passende.

Når det gjelder beslutninger vil disse være bundet opp i eksisterende løsninger og tradisjoner.

Utdanning i Forsvaret har lang tradisjon og det vil i et kulturelt perspektiv være naturlig å anta at det vil bli motstand mot reformen blant de involverte.

Det forventes at reformen vil være langsom og stegvis.

Forskjellige aktører fra ulike avdelinger involvert med utdanning i Forsvaret vil ha forskjellige enigheter om hva som er passende og riktige løsninger for et fremtidig utdanningssystem. Den ulike kulturen de er vant til vil prege hvordan de forstår situasjonen og hvordan de ser løsninger. Det kan forventes at aktørene vil være advokater for sin eksisterende struktur eventuelt tilpasse ny struktur til gammel organisasjonsstruktur og kultur.

MYTEPERSPEKTIV

Det andre institusjonelle perspektivet er myteperspektivet. Nøkkelresonnementet i dette perspektivet er at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser hvor de vil bli konfrontert med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet (Christensen mfl. 2015).

Myteperspektivet har fokus på verdier i omgivelsene, som er mer skiftende enn det kulturelle.

Med andre ord fokuserer kulturperspektivet på institusjonelle organisasjoner, mens myteperspektivet fokuseres de på institusjonelle omgivelser (Roness, 1997).

Omgivelser deles ofte i tekniske og institusjonelle. *Tekniske* er konkrete instrumentelle og handlingsrettede aspekter i omgivelsene. Organisasjoner kan oppnå legitimitet fra omgivelser ved å være effektiv og ha gode resultater og inntjening, men vil også være påvirket av noe annet. De *institusjonelle omgivelsene* fokuserer på de immaterielle sidene ved omgivelsene. Institusjonelle omgivelser vil være preget av normer om hva som er godkjent og riktig tenkemåte angående organisasjoners utforming og struktur (Christensen mfl. 2015). Disse normene kalles for myter.

Organisasjoner har behov for å få aksept og oppfattes som legitime fra omgivelsene. Prosesser, strukturer og ideologier i organisasjoner kan bidra til legitimitet fra omgivelsene ved at disse gjenspeiler og anerkjennes i normer i omgivelsene. Det er ikke nødvendigvis overensstemmelse mellom myter om effektiv organisasjonsstruktur og hva som faktisk vil være effektivt. Til tross for dette påstås det at organisasjoner tilpasser seg institusjonelle omgivelser selv om det ikke nødvendigvis er i tråd med organisasjonens effektivitetskriterier (Meyer og Rowan, 1991). Dette kan føre til at formelle strukturer vil være preget av ønsket om å oppnå legitimitet i omgivelsene, mens den uformelle strukturen innad i organisasjon tar hensyn til effektivitetskriteriene i organisasjonen.

Forventninger ut fra Myteperspektivet

Ut fra et myteperspektiv vil en anta at prosessen i forbindelse med utdanningsreformen vil være knyttet til normer i omgivelsene. Riktige og akseptable handlemåter i omgivelsene angående organisasjoners oppbygning og drift vil prege prosessen for å gi utdanningsreformen legitimitet i omgivelsene.

Det forventes at det opprettes egne enheter for å drive utredningsprosessen. Deltakelse vil styres av omgivelsene underveis og en vil forvente at de bestemmes med tanke på hva som blir ansett som legitimt å inkludere. Det forventes at det vil være aktører fra alle relevante avdelinger i reformeringsprosessen. Et bredt sammensatt utredningsvalg vil være naturlig, men kan være stramt kontrollert av politisk og administrativ ledelse. Ekstern kompetanse forventes å være inkludert for å oversette oppskrifter og fortolke sentrale internasjonale trender, og man kan forvente at man sammenligner med andre nordiske og europeiske land.

Videre antas det at organisasjonstenkning i reformprosessen er inspirert av lignende reformer i offentlig og privat sektor, både nasjonalt og internasjonalt. Spesielt forventes det at reform i sivil høyskole og universitet vil prege utdanningsreformen i Forsvaret og at utredningsprosessen vil trekke paralleller og sammenligne utdanning i Forsvaret med andre virksomheter.

De tanker og løsninger som anses som akseptable og moderne i omgivelsene vil prege bestemmelser og defineringsproblemer i reformprosessen. Det forventes at FD vil benytte reformen som en mulighet til å vise handlingsvilje i tråd med hva som forventes i omgivelsene, og tilpasse utdanning i Forsvaret en struktur som anerkjennes som effektiv i sivil sektor.

3.4 OPPSUMMERT

En instrumentell tilnærming vil hevde at problemer søker løsninger, men i henhold til *garbage can* –teorien vil løsninger ofte søke problemer. Slike løsninger er gjerne myter som er institusjonalisert som moter (Christensen mfl. 2015). *Garbage can*- modellen vi benyttes for å strukturere empirien og bidra til å belyse hovedtrekkene i prosessen og fremheve drivkreftene. Det vil vurderes hvorvidt det er institusjonelle eller instrumentelle sammenhenger mellom løsninger og problemer. De teoretiske perspektivene vil bli benyttet for å belyse ulike aspekter av prosessen bak utdanningsreformen. Empiriske forventninger ut fra forklarende teori er presentert og disse forventninger er basert på variantene av instrumentell teori og perspektivene fra institusjonell teori.

4. METODE

Metode handler om hvordan man systematisk kan innsamle, analysere og tolke empiriske data om virkeligheten, med tanke på å skape gyldige og pålitelige svar på problemstillingen og dermed utvikle ny kunnskap (Jacobsen, 2015). Metodekapittelet vil ta for seg bakgrunn for valg av problemstilling, forskningsdesign, utvalg og metode for innsamling av data. Videre vil det diskuteres forskningsetiske aspekter så vel som undersøkelsens validitet og reliabilitet.

4.1 PROBLEMSTILLING

Problemstillingen *Hva er drivkreftene bak Forsvarets utdanningsreform og innholdet av den?* kan kategoriseres som en blanding av en beskrivende og en forklarende problemstilling (Jacobsen, 2015). *Beskrivende* gjennom å være eksplorerende ved å søke å forstå *hva* som er drivkreftene, men uklar og uten hypotese om *hvordan*. Samtidig er problemstillingen *forklarende* ved at man i realiteten vurderer *hvorfor* den gjennomføres, og *hvorfor* den gjennomføres slik den gjør.

4.2 FORSKNINGSDESIGN

Forskningsdesignet som benyttes er et *induktivt design* som har til hensikt å skape teori basert på empiri. For å skape en teori om hvilke drivkrefter som har preget Forsvarets utdanningsreform vil vi samle empiri gjennom et *eksplorerende opplegg* hvor vi samler kunnskap fra forskjellige deler av prosessen.

ENKEL TEORETISK FORTOLKENDE CASE STUDIE

Denne oppgaven vil benytte *et casestudie* som overordnet forskningsdesign for å gå i dybden og gi en dypere forståelse av fenomenet utdanningsreform. Det er en enkel casestudie som belyser utdanningsreformen som en enhet. Studien kan betegnes som *teoretisk fortolkende* ved at problemstillingen sees i lys av kjennetegn fra ulike teoretiske perspektiver for å belyse elementer ved reformen. Hensikten ved en teoretisk fortolkning er å anvende generalisering av foreliggende teorier for å belyse, oppsummere, strukturere, tolke og forklare temaet, heller enn å bidra til å utvikle teoretisk innsikt gjennom generalisering (Andersen 1997). Målet med å vurdere utdanningsreformen gjennom de ulike organisasjonsteoretiske perspektivene er å være komplementære ved å få fram flere nyanser til hverandre og dermed kunne gi en større innsikt og forståelse av prosessen enn hva det enkelte perspektivet kan fange opp alene. Perspektivene vil ikke bli satt opp mot hverandre for å vurdere hvilket perspektiv som har best forklaringskraft, men teoriene skal behandles samlet for å forklare ulike perspektiver av helheten. Dette kalles en *utfyllingsstrategi* (Roness 1997). Ifølge Christensen mfl. vil man unntaksvis kunne forstå offentlige organisasjoners virkemåte gjennom ett enkelt perspektiv. Offentlige organisasjoner er formet av både samfunnsmessige og politiske nettverk av interessenter, kunder og brukergrupper. Med en utfyllingsstrategi kan man vurdere helhetsbildet av de mange konkurrerende elementene som er forankret i organisasjonens politiske og administrative ledelse, nedfelt i organisasjonens kultur og tradisjon, og forankret i ytre handlingsmiljø og omgivelser (Christensen mfl. 2015).

Som reformstudie vil som sagt studien falle under kategorien *prosess-studie* da fokuset ligger på selve forløpet av reformen hvor sentrale aktører, problem- og løsningsdefinisjoner blir vektlagt (Ibid).

KVALITATIV ANALYSE

Studiet vil være et *intensivt opplegg* hvor vi går i dybden med få enheter. Generelt er det kvalitativ datainnsamling som er best egnet for casestudier. Begrepet viser til egenskaper ved metodene, hvor *kvalitet* omhandler fortolkning av data i form av ord, og alternativet *kvantitet* handler om å kategorisere fenomener gjennom mengder og utbredelse. I denne studien er dokumenter og utsagn relatert til reformen ansett som relevante kvalitative data for å besvare problemstillingen. Med hensyn til tid og ressurser som er til rådighet vil den beste innsamlingen for å gi et virkelighetsnært bilde være kvalitativt gjennom intervju og dokumentanalyser.

Analyse av kvalitative data innebærer å identifisere og se på de enkelte bestanddelene og finne et mønster i helheten. Fortolkningen handler om å se funn i et holistisk perspektiv, men det er en *hermeneutisk sirkel* hvor man også må se helheten for å tolke delene riktig. Man må altså se delene av datagrunnlaget i lys av andre deler og i lys av helheten. De to organisasjonsteoriene vil bidra med å belyse ulike elementer og samtidig se helheten av reformen.

INNHALDSANALYSE AV DOKUMENTER OG UTVALG

Studien baseres på en *kvalitativ innholdsanalyse* som er en tilnæringsmetode hvor datagrunnlaget er dokumenter som systematisk gjennomgås for å finne informasjon rundt problemstillingen. Datainnsamling, analyse og tolkning foregår parallelt heller enn sekvensielt gjennom at funn fører til at data blir ansett som relevant, hvor problemstillingen er det faste holdepunktet og den røde tråden (Grønmo, 2004). Metoden er også kjent som ”snøballmetoden”.

Som konsekvens av å ha vært tema i Stortinget, Forsvarsdepartementet (FD), Forsvarsstaben (FST), generelt i Forsvaret og hos arbeidstakerorganisasjonene (ATO), er utdanningsreformen kommentert i flere utredninger og offentlige dokumenter. Som offentlig organisasjon er Forsvaret opptatt av transparens der det ikke kan gå utover sikkerhet, og det foreligger mye ugradert informasjon om reformen. Som forsvarsansatte har vi som forskere hatt tilgang til, og benyttet, dokumenter og artikler fra Forsvarets intranett i analysen, så vel som enkelte dokumenter som er unntatt offentligheten som vi har fått innsikt i gjennom intervjuprosessen.

Datagrunnlaget er i hovedsak formelle og pålitelige dokumenter som er utgitt under saksgangen av reformen, men slike dokumenter kan være preget av deres politiske hensikt. Et utvalgsriteria har dog vært at vi ikke har benyttet argumenter fra graderte dokumenter.

Et annet utvalgsriteria for dokumentasjonen benyttet i analysen var at det måtte være primære kilder utgitt av enten av formelle instanser eller personer med direkte tilknytning til reformen. Enkelte artikler på nett har dog vært benyttet for å støtte oppunder konteksten.

Initielt tok vi utgangspunkt i LTP, prosjektmandatet, styringsdokument med implementeringsplan og gevinstrealiseringsplan. Under analysen fikk vi innsikt i ny dokumentasjon som vi anså relevant, blant annet Stortingsmelding 14 *Kompetanse for en ny tid* og dokumenter relatert til kompetansereformen fra 2012. Det kom fram at forrige langtidsplan og utdanningsreform var basert på tilsvarende argumentasjon, og dermed ble det interessant å inkludere dokumenter helt tilbake fra 2005.

INTERVJU OG UTVALG

For å styrke den kvalitative analysen og belyse aspekter ved prosessen som ikke kommer til syne gjennom dokumentasjon er det gjennomført dybdeintervjuer. Hensikten var å kvalitetssikre og sammenlikne funn fra innholdsanalysen av dokumenter, og samtidig tilføre supplerende opplysninger om organisasjonstenkning og arbeidet bak dokumentasjonen. Mens dokumentene belyser formelle aspekt, kan intervjuene belyse prosessens uformelle aspekt. Hvorvidt det er samsvar mellom opplevde drivkrefter og skriftlige drivkrefter gjennom prosessen er interessant for å forstå de faktiske drivkreftene.

Begrepet *respondenter* benyttes ifølge Grønmo (2004) når personer som utspørres i en undersøkelse deler informasjon om egne opplevelser og handlinger. Intervjuene i dette casestudiet skulle belyse saken og prosessen bak utdanningsreformen, og i liten grad egne opplevelser knyttet til prosessen. Deltakerne vil derfor omtales som *intervjuobjekter*. De vil benevnes som IO med påfølgende rolle i reformen, hvor utvalgsriterier for intervjuobjekter var at det måtte være minimum en person involvert fra Forsvarsdepartementet (IO FD), en fra Forsvarsstaben (IO FST), en fra Dekangruppen (IO DEK), en fra Prosjektgruppen (IO PRO) og en fra en Arbeidstakerorganisasjon (IO ATO). Dette for å skape en viss bredde, men innenfor rammene av studien. Der det er flere vil de benevnes med påfølgende nummer.

I oppstarten av studien tok vi kontakt med ansatte på Sjøkrigsskolen for å få større innsikt i reformen og dets deltakere. Basert på anbefalinger til aktuelle intervjuobjekter og forventninger til aktørenes kunnskap om, og tilknytning til reformen, foretok vi en utvelgelse av hvem vi ønsket å kontakte først. Vi tok kontakt via Forsvarets mail hvor vi presenterte oss selv og redegjorde for studien og dens formål, og hvorfor vi tok kontakt med nettopp dem. Grunnet geografiske utfordringer ble noen spurt om deltakelse på personlig intervju, mens andre ble forespurt et telefon-intervju. Gjennom intervjuer fikk vi anbefalt nye intervjuobjekter, som vi så tok kontakt med. Dette var både forutsett og foretrukket framgangsmåte for å komme i kontakt med de som kunne bidra med mest til studien, og var årsaken til at vi ikke kontaktet samtlige samtidig.

Vi har nok basert kategoriene av intervjuobjekter på bakgrunn av antatte relevante beslutningsarenaer fra et instrumentelt-formelt perspektiv, men de konkrete intervjuobjektene er valgt basert på kompetanse og anbefalinger underveis. Vi har forsøkt å ivareta ulike perspektiver ved å intervju personer med bakgrunn fra ulike grener og skoler.

Det antas at responsen har vært ærlig og muligens mer kritisk til prosessen ettersom vi hovedsakelig har intervjuet deltakere i prosessen heller enn ledere. Ulempen med det er at elementer som har bidratt til spesifikke beslutninger kan ha blitt misforstått eller oversett av intervjuobjektene. De essensielle elementene bør dog dekket av det skriftlige datamaterialet.

Totalt kontaktet vi åtte personer og gjennomførte intervjuer med syv av dem. Responsen var positiv hos samtlige, men én mailrekke ble videresendt noen ganger før den kom fram til aktuell kandidat, og ett intervjuobjekt var ikke tilgjengelig for intervju. Noen respondenter ønsket å møte oss personlig og vi tok derfor reisen til Oslo ved to anledninger for å gjennomføre intervjuer. Intervjuene ble i hovedsak gjennomført på de respektives kontor og tok fra 45-90 minutter hver. Ett intervju ble gjennomført på et hotell, og tre intervju ble tatt over telefon. Alle lokasjoner og anledninger ansees som trygge miljø for å svare åpent. Telefon-intervjuene mangler konteksten som gis gjennom kroppsspråk, men det er ikke noe vi har vektlagt under fremleggelsen av empirien i noen av intervjuene, da all empiri er basert på transkriberte lydopptak. Gjennomlesing av intervjuobjektene er blitt fasilitert for å unngå eventuelle misforståelser.

INTERVJUGUIDE

Intervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte dybdeintervjuer, hvor det ble benyttet en intervjuguide med hovedspørsmål som kunne dra samtalen i riktig retning, uten for store avsporinger. Det var likevel ønskelig å holde intervjuene nokså åpne, slik at vi som forskere kunne ha minst mulig påvirkning på respondentenes utsagn, og uten at intervjuguiden ble styrende for intervjuets gang. Semi-strukturerte intervjuer får et mer uformelt samtalepreg, hvor prosessen delvis kontrolleres av intervjuer. Spørsmålene som ble stilt ble tilpasset objektene rolle i reformen og de fikk i stor grad styre hvilken retning intervjuet tok. Spørsmålene fra intervjuguiden fungerte i hovedsak som et hjelpemiddel med forslag til formuleringer som kunne dra samtalen tilbake til å dekke problemstillingen og de teoretiske perspektivene studien baserer seg på. Intervjuguiden inneholdt ingen svaralternativer, da hensikten med intervjuene ikke var å finne målbare svar, men at objektene skulle svare fritt for å belyse reformen i størst mulig grad.

Det er mange fordeler ved denne intervjuformen, men en ulempe er at man ikke sitter på empiri som kan knyttes direkte opp mot hverandre fra intervjuene. Det gir stor dybde, men gir lite bredde og rom for generalisering. I ettertid ser vi også at vi med fordel kunne ha eksplisitt spurt om elementer fra teorien for å gjøre analysen lettere, men på denne måten fikk vi fram hva intervjuobjektene selv mente var relevant med hensyn til drivkrefter.

4.3 VALIDITET OG RELIABILITET

For å avgjøre hvilket undersøkelsesdesign som var best egnet for å belyse problemstillingen, var det viktig å vurdere hvordan vi kunne oppnå størst grad av validitet og reliabilitet. At resultatene i en studie er valide omhandler empiriens gyldighet for problemstillingen, med andre ord hvorvidt man måler det man ønsker å måle og om man kan trekke gyldige slutninger basert på resultatene. En av betingelsene for å trekke gyldige slutninger er reliabilitet (SNL, 2018). *Reliabilitet* viser til at de empiriske funn som presenteres er pålitelige og basert på data om faktiske forhold. Det vil si at dataene ikke er preget av forskeren og er samlet inn og behandlet på en systematisk og troverdig måte (Jacobsen, 2015).

Metoden som benyttes i en studie kan påvirke resultatene, og det er viktig å være bevisst og motvirke metodens svakheter. Det kan være vanskeligere å beregne reliabiliteten til resultater fra kvalitative undersøkelser enn ved kvantitative hvor man kan benytte standardiserte metoder.

Reliabiliteten til intervjumaterialet er vanskelig å vurdere av flere årsaker. Intervjuobjektene åpenhet og riktighet er av betydning, så vel som vår tilnærming som forskere og vår behandling og tolkning av intervjuene. I en kvalitativ innholdsanalyse kan forskerens perspektiv og forforståelse ha stor innvirkning på resultatene og deres pålitelighet. Det er viktig med en kontekstuell forståelse og å unngå et snevert perspektiv som kan føre til ensidighet og fare for å overse essensielle funn (Grønmo, 2004). Ved å fokusere analysen på organisasjonsteoriene har vi valgt å snevre inn oppgavens perspektiv, men direkte knyttet mot problemstillingens avgrensning. Det innebærer at viktige funn kan bli oversett og at validiteten til funn kan svekkes, men sannsynligvis ikke innenfor løsningen av problemets rammer.

ETTERPRØVBARHET

Reliabilitet er også knyttet til grad av etterprøvbarehet. Som forskere må vi fortløpende vurdere kildenes tilgjengelighet, relevans, autentisitet og troverdighet. Dokumentene benyttet i denne studien er i hovedsak allment tilgjengelige, og muligheten for å etterprøve funn knyttet til den skriftlige empirien vil være gode. Noe dokumentasjon er unntatt offentligheten som kan svekke etterprøvbareheten for noen, men på sin side er de autentiske, troverdige, høyst relevante, og er ikke ansett å gå på bekostning av reliabiliteten.

Intervjuguidens innhold og formuleringer styrker etterprøvbareheten, men i semi-strukturerte intervjuer er det ingen intervjuer som blir like, og guiden følges ikke slavisk. At intervjuene tas opp og transkriberes kan vurderes som styrkende for reliabiliteten, da det blir mindre rom for feiltolkning gjennom dårlig hukommelse eller ufullstendige notater. Man får også muligheten til å høre etter på hva som blir sagt en gang til uten forstyrrelser og kroppsspråk. Etterprøvbareheten av slike intervju er dårlig både av hensyn til anonymisering, men også med tanke på at forskjellige intervjuobjekter vil ha ulike oppfatninger, de samme personene kan endre oppfatning over tid, og det er mange forhold rundt situasjonen, intervjuer og spørsmålsformulering som vil prege responsen.

4.4 ETIKK

Av etiske hensyn er studien blitt godkjent av både Norsk Senter for Forskningsdata (NSD) og fra Forsvarets Høgskole (FHS). Intervjuene er blitt transkribert, anonymisert og lydopptak slettet. Gjennom anonymisering og et samtalepreget intervju vil grad av åpenhet og ærlighet sannsynligvis være styrket. Intervjuobjektene personlige agenda og forhold til reformen kan derimot ha preget deres oppfattelse av prosessen og hva de ønsket å bidra med. Det igjen kan svekke empiriens reliabilitet. Ved full anonymisering ville empiriens validitet blitt svekket, men den ivaretas i en viss grad gjennom å knytte utsagn til personens rolle i reformen. For å styrke validiteten fikk samtlige objekter anledning til å lese gjennom oppgaven og komme med presiseringer, rettelser, og ved ønske kunne trekke seg fra deltakelsen før innlevering/publisering. Vi mottok enkelte presiseringer som er korrigert for, men ingen innvendinger.

I rollen som forskere på egen organisasjon har vi stor innsikt og tilgang på intervjuobjekter og data, men er også preget av egne meninger. Det er kritisk for studiens pålitelighet at man holder seg nøytral både i tolkning av dokumenter og under intervjuer. For å ivareta påliteligheten har vi fokusert på å si minst mulig i forkant av intervjuene, og har begrenset responsen underveis. Noe respons er naturlig og nødvendig for å være aktive lyttere og for å gi en bedre flyt i samtalen. Det er tidvis utfordrende, men det har blitt ivaretatt og kontrollert på lydopptakene. I den hermeneutiske sirkelen kommer det fram hvordan prosessen vil påvirkes av forskerens forståelse, og analysen vil preges av forskerens persepsjon og forkunnskap. Det at vi er to forskere vil bidra til å motvirke feiltolkninger i analysen ved at vi kan korrigere for ulike oppfatninger. Nærheten vår til enhetene og til emnet har gitt mye i form av kunnskap og kulturforståelse som igjen vil styrke påliteligheten. Særlig er innsikten i Forsvarets organisasjonskultur viktig for å forstå språket i organisasjonen.

5. EMPIRI

Studien har som sagt til hensikt å samle empiri for å vurdere hva som har vært drivkreftene bak prosess og innhold av Forsvarets utdanningsreform. Til nå har reformen blitt introdusert i korte trekk, konteksten rundt Forsvaret er blitt presentert, og det er framlagt organisasjonsteori innen endringsprosesser, så vel som betraktninger rundt metode og oppgavens validitet og reliabilitet. I denne delen vil empirien kartlegges og systemiseres fra både dokumenter og intervjuer for å skape et overblikk over hva som har vært prosessen bak reformen, og innsikt i hvilken argumentasjon som er benyttet i de ulike stegene. Kapitlet deles inn i fire faser, inspirert av fasene beskrevet i *Prosjektmandatet for utdanningsreformen*, disse er; (0) Forarbeid, (1) Utarbeide prosjektmandat, (2) Prosjektgruppens arbeid, og (3) Implementering av utdanningsreformen. Prosjektmandatet beskriver en avsluttende fase med dokumentering og evaluering, men denne er ekskludert da fasen ikke starter før i 2019. Hver fase vil forsøkes oppsummert i tabellen utarbeidet på bakgrunn av *garbage can*-teorien i kapittel 3.2. Tabellene vil fungere som et hjelpemiddel til å knytte empiri med teori i neste kapittel.

FASE 0: FORARBEID

Fase null vil ta for seg det relevante forarbeidet innenfor utvikling av Forsvarets utdanning fram til og med IVB. I praksis inkluderer fasen elementer fram til desember 2016 og innebærer den delen av reformen hvor prosessen har vært utført av FD og ikke i Forsvarets organisasjon.

BAKTEPPET

Samtidig med innføring av bachelorutdanning ved krigsskolene i 2005, innførte Forsvaret en ny personellkategori gjennom avdelingsbefalsordningen³. Ifølge intervjuobjektet fra arbeidstakerorganisasjon (heretter IO ATO) var det etter innføringen tydelig at den ikke hadde hatt de ønskede virkningene, og at Forsvaret slet med at folk sluttet tidlig. I 2011 hadde FD ”fått øynene opp for at det var grunnleggende problemer med hvordan Forsvarets evne til å beholde folk var” (IO ATO).

³ Avdelingsbefal var en ny personellkategori som ga tidsavgrenset tilsetning med betydelig lenger varighet enn det som var tilbudt av korttidskontrakter, for å sikre en balansert aldersstruktur, økt erfaring og spesialisert kompetanse på lavere nivå.

FD opprettet en tverrdepartementsgruppe hvor forsvarsgrenene var representert, som gjennomførte en analyse, samtidig som de innhentet konsulentteneste fra EY (IO ATO). Hovedutfordringen var tydelig og det var å beholde personell (IO ATO).

I mars 2012 utga FD en statusrapport for Forsvaret med fokus på kompetansereformen i forsvarssektoren. Bakgrunnen var at Forsvarssjefen og statsråden ønsket en helhetlig gjennomgang av forsvarssektorens kompetanseutfordringer (FD, 2012). Ifølge intervjuobjekt fra FD (heretter IO FD) var dette et resultat av at ”personell og kompetanseområdet ikke på samme måte som resten av Forsvaret hadde vært gjennom en omstilling”. Utdanningssektoren i Norge hadde også vært gjennom en reform og ifølge intervjuobjektet fra FST (heretter IO FST) var det en politisk vilje til å ta dette videre inn i Forsvaret slik at man kunne sammenligne utdannings-systemet med andre institusjoner og profesjonsutdannelse i samfunnet. Statusrapporten presiserte at ”en av Forsvarets viktigste strategiske utfordringer er å opprettholde og videreutvikle evnen til å tiltrekke, rekruttere, utvikle og anvende personell med riktig kompetanse” (Ibid).

KOMPETANSE FOR EN NY TID

Forarbeidet ble videreutviklet til Stortingsmelding 14 (2012-2013) *Kompetanse for en ny tid* som ble behandlet i Stortinget 14. Juni 2013. Ifølge IO FD var det Stortingsmelding 14 som ”trakk opp perspektivene for ett nytt giv for personell og kompetanseområdet for forsvarssektoren”. Følgende argumentasjon ble benyttet for den nye kompetansepolitikken:

For det første er videreutvikling av dette området en avgjørende faktor for at innsatsforsvaret fortsatt skal lykkes i en verden i endring. For det andre har personell- og kompetanseområdet i begrenset grad gjennomgått en helhetlig og systematisk analyse og utvikling som del av omstillingen til innsatsforsvaret. For det tredje tyder samfunnsendringer på at sektoren vil møte økt konkurranse om kompetanse i fremtiden (FD, 2013).

Intervjuobjektet fra FD fortalte at ”FSJ var veldig tydelig på at utdanningssystemet var fragmentert, og spredt og dyrt og at det var behov for å gjøre grep”. Ifølge IO ATO var det ikke tydelig at man skulle utføre en så stor endring i utdanningssystemet, men at det med Stortingsmeldingen var snakk om en del ”store adjektiver” som effektivisering og fleksibilitet, og at man da kunne se konturene av en forskyvning fra det å beholde personell, som var det store problemet til Forsvaret, til ”noe annet, nemlig det jeg påstår tydelig nå, nemlig at man skulle spare penger” (IO ATO).

Gjennomgangen av utdanningssystemet var i følge IO FD ” litt sjokkerende fordi det var helt åpenbart at det var ekstremt fragmentert”. Forsvarets utdanning var spredt på 16 lokasjoner over hele landet; med 6 befalsskoler, 6 akkrediterte høyskoler, en høyskole for masterutdanning, og om lag ti våpenskoler for fag- og funksjonsrettet utdanning (Bakke-Jensen, 2018). Sverre Diesen uttalte allerede i 2006 da han var Forsvarssjef at man burde slå sammen krigsskolene til en felles, geografisk samlet krigsskole (IO FD). Det har vært en debatt som har vært oppe gjentatte ganger siden 50-tallet (Hellesund, 2017). Spredningen medfører små fag- og forskningsmiljøer, og ”det blir bedre forskning av å være i større fellesskap, det blir mer diskusjoner, mer meningsbrytninger” (IO FD). I PRO 3 forklarte at Forsvaret ikke hadde tilstrekkelig oversikt, og at grensjefene ikke hadde oversikt verken over hva de holdt på med internt eller hva de andre grenene gjorde innen utdanning. Det var dermed ingen som hadde kontroll på hvor mye penger som ble brukt og til hva, og det var rett og slett spredt over for mange budsjett (IO PRO 3). IO PRO forklarer at sett ovenfra kan hele utdanningsordningen i Forsvaret ha virket komplisert og vanskelig å forstå, men at det er mye som gir mening om du ser det nedenfra med fokus på Forsvarets behov; at det er behov for små og ulike fagskoler for å gjenspeile de store forskjellene mellom urban stridsteknikk, være pilot på et jagerfly, eller mekaniker på en ubåt.

Tidligere var det den enkelte grensjef som hadde ansvar for utdanning innenfor sin forsvarsgren, og en viktig sak for FD var at Forsvarets utdanning ikke skulle duplisere utdanning som kunne gis av andre, enten felles under FHS eller sivilt. ”Når man har lagt krigsskolene til byer hvor det er Universiteter, så er det også fordi man skal kunne trekke veksler på de fagdisiplinene som gis på universitetene. Da tenker jeg på juss, på statsvitenskap, språkundervisning osv.” (IO FD). Kjersti Klæboe, ekspedisjonssjef i FDs avdeling for personell og fellestjenester, uttalte i sin kronikk knyttet til Stortingsmelding 14 at det er av stor betydning at sivile kan rekrutteres inn for å bekle stillinger der militær kompetanse ikke er påkrevet (Klæboe, 2013). IO FST tror FD er interessert i at Forsvaret skal levere det de ”er ener på i samfunnet. Det er den militære kjernekompetansen og profesjonsrettet kompetanseutdanningen”, og at resten kan skaffes andre steder. IO FD presiserer at FHS skal ha fokus og kraftsamling på militære kjerne-fag og bli best på det. Samtidig skrev Klæboe at ”Profesjonskompetanse bygges opp over tid, gjennom den utdanning, tjeneste og erfaring som bare Forsvaret kan gi. Derfor bør stillinger i den operative strukturen, i likhet med stillinger innenfor ledelse, planlegging og styring, ha militær bakgrunn” (Klæboe, 2013).

Konsulentselskapet McKinsey gjennomførte en analyse våren 2015 som så på områder for effektivisering i Forsvaret og pekte mot utdanningen som overmodent for revisjon og for å ta ut effektivisering og gevinst (IO FD). Det ble videre gjennomført en analyse spesifikt av utdanningen i Forsvaret som så på innsparingspotensialet. Videre var konsulentselskapet Sopra Steria var inne for å kvalitetssikre tallmaterialet og se på mulighetene basert på valg som var gjort med tanke på sammenslåing, blant annet større fagmiljøer, en dekan, et forskningsmiljø, en høyskole, mer utdanning felles og på tvers, lavere faglig ansatt-student ratio, kortere utdanning, og mer modulbasert. FDs avdeling for styring og økonomi var tungt involvert i prosessen, så vel som avdelingen som utarbeidet langtidsplanen, og ledergruppen i departementet. Statsråden, FST og sjef FST var også orientert fortløpende (IO FD).

Arbeidet startet som et prosjekt innenfor Human Resources, men ifølge IO ATO ble det økonomiske perspektivet ”altomskyggende” i forhold til en del av de andre parameterne etter at det ble klart hvilket potensial for innsparing som lå gitt i de foreslåtte endringene. ”Innsparing er selvfølgelig viktig i en tid hvor vi skal vri ressursene oppimot operativ evne, men det var ikke det hoved primære målet med utdanningsreformen” (IO FD). De økonomiske innsparingspotensialene var blitt synliggjort, og ble ifølge intervjuobjektet fra dekangruppen (heretter IO DEK) allerede omdisponert før implementeringen av reformen var kommet i gang. FFI har ifølge IO ATO laget flere rapporter som både beviser og underbygger, men også avkrefter en del av hypotesene man hadde i departementet rundt nåsituasjonen før reformen, men at disse ble brukt slik at de kunne underbygge det behovet for endring som FD anså som riktig. Hvor tydelig den økonomiske innsparingen ble som føring kom ikke fram engang for arbeidstakerorganisasjonene før LTP kom (IO ATO).

I 2014 ba FMIN Ine Eriksen Søreide om FSJ vurdering for hvordan Forsvaret best kunne møte framtiden (Bruun-Hanssen, 2015). Denne vurderingen ble gjort i FSJs fagmilitære råd (FMR) og handlet ifølge IO ATO primært om å beholde folk heller enn å revidere utdanningsordningen. FMR la vekt på å forbedre reaksjonsevnen, øke beredskapen og styrke bemanningen ved flere avdelinger. FMR belyste innsparingspotensialet i utdanningssystemet, men foreslo tiltak innenfor dagens system. Innsparingstiltakene konsentrerte seg om offisersutdanning og omfattet blant annet reduksjon av lønn og tillegg, utdanningens lengde, antall årsverk, men også å etablere nye modeller for utdanning (Bruun-Hanssen, 2015).

Ifølge intervjuobjekt fra prosjektgruppen (heretter IO PRO) var det et ”tulleargument” at man kutter et år for å holde på folk, at folk ikke blir lenger av den grunn, men man får ett ekstra år i stilling. Samtidig påstår IO PRO at offiserer allerede blir værende mye lenger enn sammenliknet med andre yrker. IO ATO uttalte at den beste måten for FSJ å øke det totale kompetansenivået i Forsvaret var at personellet det allerede hadde investert i, sto lenger i arbeid.

FSJ valgte å kjøre en relativt åpen prosess med god dialog mellom det fagmilitære rådet og arbeidstakerorganisasjonene. ”Vi skal være så uærbødig å si at det produktet FSJ leverte 1. Oktober 2015, var et mye bedre produkt fordi det hadde vært gjenstand for diskusjon med arbeidstakerorganisasjonen enn det det kunne ha vært” (IO ATO). Arbeidsgruppen *Utdanning* under FMR ble ledet av representanter fra FD. Da FSJ leverte sitt fagmilitære råd var det dermed personer fra arbeidsgruppen som tok på seg rollen i departementet ved å utrede, lage beslutningsgrunnlag og gi statsråden handlingsalternativer innen personell og kompetanse opp mot LTP.

STORTINGSPROPOSISJON 151 S: KAMPKRAFT OG BÆREKRAFT

Tilpasning OMT

LTP lanserte som nevnt utdanningsreformen så vel som flere andre større omstillinger i Forsvaret, og det blir nødvendig å se reformen i sammenheng av disse. Særlig er innføringen av OMT essensiell da reformen skal tilpasses en organisering og offisers-rolle man ikke har klart for seg hvordan vil bli seende ut. Det skal iverksettes en ny utdanning, med nytt innhold uten noe klart mål for hvordan fremtidens offiser skal lede sammen med sersjantkorpset (Vestli og Irgens, 2017). I LTP er det presisert:

For å lykkes med implementeringen av militærordningen, er det vesentlig at det ikke bare utvikles ny utdanning for spesialistene, men at det samtidig settes inn tiltak for å sikre relevansen og attraktiviteten til den fremtidige offisersutdanningen (FD, 2015, s.94).

Det faktum at utdanningsreformen er gjennomført før man har fått implementert OMT og uten å forstå hva som vil være krav til en offiser i framtiden, er det mest framtreddende motargumentet til reformen. ”Dette er en stor kulturreform som har vært veldig krevende fordi den har generert ganske sterke motkrefter. Man går på en måte inn i kulturen i militær identitet og det er ikke så lett fordi det berører personell” (IO FD). Direkte konsekvenser for OMT vil ifølge IO FD forandre ”hvordan militært personell organiseres og tiltrekkes og utvikles og anvendes i forsvarssektoren”.

OMT har et fremtidig perspektiv på 30% OF og 70% OR i hele Forsvarets organisasjon, som vil medføre et mindre behov for volumet av offisersutdanningen, og i seg selv ville medført behov for endring (IO ATO). Ifølge IO ATO har riktignok både Forsvarets Forskningsinstitutt og Hæren påvist at behovet for utdanning av offiserer er markant høyere enn det FD har lagt til grunn i LTP.

FDs avdeling for personell og kompetanse mente at det var avgjørende å gjennomføre utdanningsreformen parallelt og samtidig som implementeringen av OMT. ”Det var viktig å reformere dette parallelt og at vi skulle få et utdanningssystem som hang sammen både for offiserer og spesialister (...) ikke la det gå noen år og fortsatt utdanne offiserer på gammel ordning” (IO FD). Ifølge IO ATO burde OMT fått satt seg i strukturen, før man ser på det framtidige kompetansebehovet og hvilke endringer som medføres. FSJ ville vente med reformen og ville ”iverksette en egen studie som skal tilrå hvordan en forenkling og samling av utdanningsvirksomheten bør gjennomføres. Studien gjennomføres når erfaringer er høstet med ny militær ordning og slutføres senest innen 2020” (Bruun-Hanssen, 2015). Både vi som forskere og IO FD synes det er ”interessant hvordan man med samme plattform får to ulike konklusjoner fra samme sakskompleks”.

IO FD oppsummerte sin oppfatning av drivkreftene:

Det første var ny OMT, det andre at det var spredt og fragmentert og dyrt med manglende styring og helhet, og den tredje drivkraften var universitets og høyskolereformen. Så de tre faktorene anser jeg å være hoveddrivkreftene for at vi mente at tiden var overmoden for en ganske gjennomgripende utdanningsreform i forsvaret (IO FD).

Inspirasjon

FD så mot andre nasjoners offisersutdanning for å kunne sammenligne utdanningsmodeller og hente inspirasjon. De så mot Danmark, Nederland, Storbritannia og Tyskland, og ifølge IO FD hadde samtlige land en type modell som kunne sammenlignes med den nye norske. Tyskland skal riktignok utvide sin offisersutdanning til syv år, hvor alle skal ta mastergrad (Henriksen, 2017). Danskenes struktur har inspirert oppbygningen av OR utdanningen i Norge, og har vært ganske styrende for utviklingen av offisersutdanningen ifølge IO PRO. IO ATO mener både FD og McKinsey gjorde selektive utvalg i sin begrunnelse for valg. For eksempel så de til Sverige og Finland som ikke gir lønn under utdannelsen, men ikke til Danmark som har lønn. Derimot så de til Danmark når man skulle vurdere utdanningslengde, men ikke til Sverige (IO ATO).

Grad av åpenhet

Utdanningsreformen som en sentral del av personell og kompetansekapittelet i LTP innebar en stor grad av taushet rundt temaet i forkant av proposisjonen. Fra arbeidstakerorganisasjonenes side oppleves FD som veldig lukket i sine arbeidsprosesser, og arbeidstakerorganisasjonenes eneste involvering ble deres umiddelbare og impulsive reaksjon til noe som ble presentert under korte kontaktmøter (IO ATO). Som en regjeringsintern prosess kunne ikke arbeidet markedsføres i det offentlige rom, eller diskuteres med verken DIF⁴-sjefene, arbeidstakerorganisasjonene eller krigsskolesjefene. ”Men vi hadde selvfølgelig dialog med FSJ, sjef FST og FST” (IO FD). Som en konsekvens ble utdanningsreformen ”dessverre veldig top down, og det kan nok ha vært oppfattet som at det ble en reform som ble tredd nedover hodet på de militære sjefene” (IO FD). IO ATO fortalte at ”Vi var nesten like spente som alle andre når langtidsplan-proposisjonen ble lagt fram” fordi de ikke hadde hatt innsikt i prosessen hos FD under den nesten to år lange utarbeidelsen av langtidsplanen. IO FD forklarer at det sannsynligvis var behov for å starte fra oven med overordnede føringer i ”en reform som er så kontroversiell, som er såpass inngripende, som har såpass sterke motkrefter”. Det er naturlig at en reform som går inn i selve identitetsskapingen av den militære profesjonen generer sterke følelser og motkrefter (IO FD). ”Det har rett og slett vært frykt for å gå inn i dette (Forsvarets utdanningssystem) fordi det skaper så sterke krefter og motkrefter. Derfor har man på en måte unnlatt å gjøre noe med noe som tre stortingsproposisjoner siden 2005 har sagt at det er på tide å gjøre noe med” (IO FD).

Omkamp

Beslutningen om å gjennomføre utdanningsreformen ble fattet da Stortinget behandlet Prop 151 S den 14. November 2016, men saken ble ikke behandlet som en isolert sak slik som for OMT. Dette løftet leder for Kristelig folkeparti (KrF) og Senterpartiet i media, og krevde omkamp for utdanningsreformen (Sabel, 2018). Knut Arild Hareide, leder for KrF, uttalte at ”Vi hadde en debatt om forsvarsplanen, men det handlet om jagerfly og hvilke baser vi skulle ha. Nå trenger vi en egen debatt om hva slags utdanning vi skal ha i Forsvaret” (Ibid). Han mener at utdanningsreformen aldri fikk den oppmerksomheten den fortjente, og ønsket en ny runde i Stortinget (Stortinget, 2018).

⁴ DIF er en betegnelse på en driftsenhet i Forsvaret. Totalt er det 14 driftsenheter i Forsvaret, blant annet Sjøforsvaret, FHS, og Forsvarets spesialstyrker. (Forsvaret.no)

Det ble som nevnt løftet et representantforslag til Stortinget basert på dette så vel som diverse bekymringsmeldinger fra personell i Forsvaret. FMIN Frank Bakke-Jensen kommenterte saken i et brev til Stortinget hvor han anbefaler å ikke legge fram utdanningsreformen som en egen sak til behandling i Stortinget, da ”Det er ikke mulig å skille ut utdanningsreformen fra helheten uten at det skaper betydelige konsekvenser for balansen mellom oppgaver, økonomi og struktur” (Bakke-Jensen, 2018). Saken ble behandlet i utenriks- og forsvarskomiteen i 2018, og det ble begrunnet at Stortinget har et ansvar for å vurdere om endringene som skal skje med utdanningen i Forsvaret er i tråd med målsettingene for sektoren. Enkelte av medlemmene i utenriks- og forsvarskomiteen støttet statsrådets bekymring og ønsket ikke å risikere at vesentlige endringer eller forsinkelser av utdanningsreformen skulle medføre en ubalanse i langtidsplanen. ”Dette vil kunne gå utover målsettingen om å øke Forsvarets reelle operative evne på kort og lang sikt og gi svekket evne til å styrke den tilgjengelighet, utholdenhet og beredskap som skal til for å få et relevant og bærekraftig forsvar” (Stortinget, 2018). Innstilling 360 S (2017-2018) konkluderte likevel at ”Stortinget ber regjeringen legge frem utdanningsreformen i Forsvaret som en egen sak til behandling i Stortinget”. Dette har ikke medført forsinkelser som fryktet.

IVERKSETTINGSBREV: KAMPKRAFT OG BÆREKRAFT

Overordnede rammer

Etter at Stortinget ga sin innstilling til Stortingsproposisjon 151 S, utviklet FD et Iverksettelsesbrev til Forsvarssektoren for langtidsperioden 2017-2020 *Kampkraft og bærekraft* (FD, 2016), for å sikre at beslutninger og føringer fra Stortinget ble gjennomført av FSJ og FST.

”Gitt at de føringene, de overordnede rammene, var såpass presise (i LTP) som de var, så var det viktig for oss å være like presise i IVB for å sikre at intensjonene, tanken bak utdanningsreformen ble iverksatt” (IO FD). Intervjuobjekt fra dekangruppen (heretter IO DEK) tror det var helt nødvendig med de strenge rammene for å få ting til å skje, men at mange opplevde føringene som veldig detaljerte. IO PRO 3 mener IVB var for snevert fordi føringene ikke tillot det nødvendige spillerom til å faktisk nå de målene man hadde satt seg, og trekker linjen til *Oppdragsbasert ledelse* hvor man fremmer intensjonsbaserte føringer heller enn ruteanvisninger.

Videre følger eksempler på hvordan IVB presiserer konkrete krav til innsparing og til kvalitet:

Et gevinstuttak på minimum 560 mill. kroner med varig effekt innen utgangen av 2020 skal være realisert som følge av kvalitative og kvantitative tiltak. Av 560 mill. kroner skal 460 mill. kroner reduseres innenfor nivådannende utdanning.

(...) etablere felles ledelse og administrasjon, felles FoU, felles kvalitetssystem og felles dekan.

(...) Lengden skal være tre år, inkludert harmonisert grunnleggende befalsutdanning.

Reformen skal særlig prioritere militær kjernekompetanse, mer felles utdanning, mer modulbasert, tidsriktig og tilstrekkelig utdanning basert på den enkeltes kompetansebehov, mer sivilt samarbeid, mer samling av funksjoner, mer robuste fagmiljøer, mer åpenhet og mer harmonisering med sivil universitets- og høyskolesektor (FD, 2016, s.45).

IVB skriver også at produksjons- og styrkestrukturen skal tilføres *relevant kompetanse* etter *behovsprøvde leveransemodeller*. For å kunne få til den relevante kompetansen må grensjefene etablere gode målbilder hvor de definerer et absolutt minimum av kunnskaper, ferdigheter, personlige egenskaper og kanskje læringskapasitet som de krever og ønsker hos sine fremtidige offiserer (IO ATO). ”De store adjektivene” står også beskrevet i IVB for å legitimere reformen, men ifølge IO ATO står det ingenting som tilkjenner hva offiserene skal kunne når de kommer ut, og det er FSJ evne til å spare 540 millioner kroner i årlig innsparing og å redusere 265 årsverk som vil bli målt. IO ATO fremhever at det i IVB var blitt tydelig at reformen i veldig stor grad handler om økonomi og nedtrekk av årsverk, som er mye mer målbart enn kvalitet. FD har ”fjernet seg ytterligere fra det som var utgangspunktet, nemlig behovet for å beholde og ta vare på den kompetansen som Forsvaret allerede hadde” (IO ATO).

Sivilisering

Intervjuobjektet fra dekangruppen fortalte at alle krigsskolesjefene hadde erkjent i 2015 at det var gode muligheter til å effektivisere og innspare i sine utdanninger, ”men det er forskjell på å barbere seg og skjære av seg hodet liksom”. Ifølge intervjuobjektet fra FST (heretter IO FST) var utdanningsreformen i stort beskrevet i FMR fra 2015, med en annen tidsfasing og en annen ambisjon. Det var snakk om like mye ressurser som skulle frigjøres for å få til den effektiviseringen som var sett på som en nødvendig tilpasning til den nye militærstrukturen i militærordningen. FSJ antydte at han ville kutte 400 millioner i utdanningsbudsjettet, men først etter at OMT hadde fått satt seg (FMR, 2015).

NOF satte opp en sammenlikning mellom forslaget til innsparing fra FMR og LTP og fant mange likheter, hvor hovedforskjellen lå i grad av økt sivilisering. Forskjellene utgjorde ca. 100 millioner innenfor ambisjon av sivilisering i form av at LTP foreslo 20 % rekruttering fra personer med sivil bachelor og et økt samarbeid med sivile utdanningsinstitusjoner, mens FMR foreslo en betydelig reduksjon i antall kadetter på sivile studier (altså studenter som blir lønnet av Forsvaret under sivile studier) (Holmen mfl, 2017). IVB fremmer denne forskjellen gjennom å prioritere *mer sivilt samarbeid og mer harmonisering med sivil universitets- og høyskolesektor.*

Dagens utdanningssystem fremstår som fragmentert, kostbart, med komplekse styringslinjer og ofte små og sårbare fagmiljøer. Derfor skal Forsvarets utdanningssystem reformeres. Reformen er en struktur- og kvalitetsreform der hensikten er å skape bedre forutsetninger for kvalitet i utdanningen og samtidig redusere utgifter (FD, 2016, s.44-45).

Bekymringene til FSJ og fra IVB har mange likhetstrekk med Stortingsmelding 18 (2014-2015) om den sivil utdanningsreformen som benevner ”en rekke utfordringer, særlig knyttet til små, sårbare forskningsmiljøer og mange spredte, små utdanningstilbud”. IO FD mener at ”Vi måtte henge oss på den reformen som ble rullet ut på sivil side” (IO FD). Stortingsmelding 14 (2012-2013) skriver om økt konkurranse om kompetanse i fremtiden, dette blir også argumentert for i Stortingsmelding 18 (2014-2015) hvor det står at: ”Utviklingen innebærer helt nye muligheter og konkurranseforhold innenfor forskning og høyere utdanning”.

Effektivisering

I henhold til LTP skal reformen sikre god kvalitet i utdanningen, riktig kompetanse til rett tid, og ivareta egenarten til den militære profesjonsutdanningen. Dette skal sikres gjennom relevant og god militær utdanning levert på en kostnadseffektiv måte (FD, 2015). Med andre ord skal utdanningen bli bedre, billigere og kortere. Innstilling til representantforslaget til Stortinget advarer om at de ”forstår at målet med utdanningsreforma er å spare pengar, men vil peike på at ei svekking av utdanninga i Forsvaret i seg sjølv kan påføre Forsvaret utgifter i framtida, som til dømes ulukker” (Stortinget, 2018-2).

Utdanningen før reformen var ”ekstremt kostbart, det kostet 2,5 milliarder kroner for til sammen noen få hundre studenter” (IO FD). Ifølge FSJs brev til Stortinget ble det i 2015 brukt omlag 1,1 milliarder på nivådannende utdanning (Bakke-Jensen, 2018). IO PRO mener kostanden er ganske liten om man tenker totaliteten, og at det er rart å si at det er mye for en lærende bedrift.

IVB stiller krav til omstilling og effektivisering av FHS med et forholdstall på 5:1 mellom studenter og faglig ansatte (FD, 2015). Forholdstallet var 2,6 studenter per lærekrefter, og er i dag omtrent 3,9 (IO FD). Dette er ifølge IO FD på nivå med medisinstudiet, og ”milelangt unna” andre universitetsstudium som gjerne har en ratio på 100:1. IO ATO påpeker at dersom man sammenligner offisersutdanningen med andre profesjonsstudier som odontologistudiet eller veterinærstudiet kan disse ha en ratio på 1:1, fordi slike studier fordrer tett oppfølging av lærere.

For å bli en god leder trenger man mer personlig utvikling og oppfølging enn det man kan få av én foreleser for 195 kadetter, slik det er forespeilet at lederskapsundervisning skal foregå under fellesåret (IO ATO). Man trenger tid og arenaer hvor veileder kan gi råd og stille de spørsmålene som trengs for å bygge opp dømmekraften og profesjonen - særlig med innføring av OMT er denne dømmekraften egentlig kjernen i offiserens forse (IO ATO).

SKJEMATISK OPPSUMMERING AV FASE 0:

Aktører:	<ul style="list-style-type: none"> - FD som utøvende aktør på vegne av regjeringen i utarbeidelse av LTP og IVB. - Stortinget som den lovgivende aktør som vedtok proposisjon om LTP. - Konsulenter , ATO og FMR som rådgivende aktører.
Problemer:	<ul style="list-style-type: none"> - Beholde personell - Forsvarets endringer - Kvalitetsreform OG omdisponere ressurser - Kostbart - Fragmentert og spredt - Sårbare fagmiljø - Manglende styring - Følge med samfunnets utvikling - Krav til fagspesialisering - Ikke tilpasset OMT
Løsninger:	<ul style="list-style-type: none"> - Effektivisere - Unngå duplisering - Rekruttere sivil kompetanse - Fokus på militære kjernefag, ”shoppe” sivile fag - Lavere lærer-student ratio - Mer utdanning felles og på tvers - Kortere utdanning. - Sammenslåing av krigsskolene - Fellesskap med større fagmiljøer - Enhetlig styring; Felles Høyskolestyre - Behov for å beholde fagskolen og ulike fagmiljøer - Avvente til 2020, la OMT få satt seg
Beslutningsarenaer:	<ul style="list-style-type: none"> - Stortinget Uformelt: - FD

FASE 1: UTARBEIDE PROSJEKTMANDAT

Dagens utdanningsreform kan sees på som en videreutvikling av reformen fra 2005, basert på arbeidet rundt Stortingsmelding 14. FD forela en forholdsvis presis og detaljert tekst om hvor de ville, hvordan og hvorfor, både i LTP og IVB. FSJ mottok oppdraget om å iverksette utdanningsreformen med en gjennomføringsplan som sikrer realisering av FDs kvalitative og kvantitative mål, føringer, oppdrag og gevinstuttak på 560 mill. kroner med varig virkning innen utgangen av 2020 (FD, 2016). Forsvarsstabens arbeid med å utforme et prosjektmandat for oppdraget utgjør fase 1, og gjelder i praksis andre halvår av 2016.

Utarbeidelsesprosessen bak prosjektmandatet

FST startet sitt arbeid med prosjektmandatet allerede da LTP kom sommeren 2016, gjennom dialog med FD under utarbeidelse av IVB. Dialogen skulle sørge for et best mulig grunnlag og handlingsrom for sjef FST, og for FSJ å selv kunne mene noe om hvordan ting burde utføres (IO FST). IO ATO uttalte at det var frustrerende hvor mange rammefaktorer som var definert og at ”det substansielle var egentlig allerede bestemt fra politisk nivå, les fra FD, og da er egentlig FSJ bundet på hender og føtter”. ”Det er ingen omstilling eller endring som har vært så detaljert i noe IVB (...) handlefriheten til FSJ sånn som jeg personlig så det var jo blitt veldig marginal” (IO FST). Tross disse definerte rammene føler IO FST at ”prosessmessig har vi kommet veldig godt gjennom selve denne mandat og planleggingsfasen”.

Prosjektmandatet ble utarbeidet høsten 2016 av FST HR på basis av utdanningsmøter i FSJs sjefsgruppe. Det ble holdt 2-3 møter hvor det ble diskutert hvordan IVB ville bli, hvordan FST kunne operasjonalisere det som allerede var kjent gjennom LTP, og diskutere tidsestimater. Slik kunne FST stille godt forberedt og ferdigstille prosjektmandatet så raskt som mulig (IO FST). ”Vi så på det som at vi brukte minimalt med tid på prosjektmandatet, for det meste var jo detaljert i forhold til hvilke tiltak og leveranser utdanningsreformen skulle levere” (IO FST). Tanken var at prosjektleder skulle få mest mulig tid til å utvikle sin anbefaling på hvordan det fremtidige utdanningssystemet i Forsvaret skulle være.

Det var viktig for FST å få prosjektet gjennom på normert tid slik at man kunne få startet selve operasjonaliseringen av tiltakene (IO FST). Sjef FHS som prosjekteier ble presentert mandatet da det ble drøftet med ATO i januar 2017, i praksis kun to måneder etter at IVB ble framlagt.

Styring og kontroll

Avdelingen FST HR (Human Resources) har sammen med FST Plan (Planlegging) og FST Ø (Økonomi) sørget for at prosjektet har ivarettatt de sider ved omstillingen som er pålagt fra sektoren og staten (IO FST). De har ettersett at prosjektet leverer i henhold til Direktorat for økonomistyrings (DFØ) modell *Metode for gevinstrealisering*. Det er denne modellen som har inspirert faseinndelingen i dette kapittelet og er en prosess som DFØ i staten har sagt skal være gjeldende ved all omstilling.

Prosesen skal sikre at man kommer gjennom en planfase, viktigheten av å få på plass et mandat, en prosjektleder og en prosjektgruppe (IO FST). Stortinget innstilling 62 S til LTP understreket behovet for ”å unngå at en organisatorisk sammenslåing medfører et nytt lag av komplekse styringslinjer og unødig byråkratisering”. I henhold til IVB skulle ”hovedtyngden av de organisatoriske og styringsmessige endringene gjennomføres i 2017, mens hovedtyngden av omstilling og endringer i hvordan utdanning leveres skjer i 2018 og 2019”.

Mandatets innhold er ifølge IO PRO ”klipp og lim” fra LTP. IO FST forteller at de fikk en politisk beslutning og den har de fulgt til ”punkt og prikke”. Den viktigste drivkraften til FST var å skreddersy et utdanningssystem til den nye militærordningen i henhold til føringer fra FD (IO FST). Utover rammene for utdanningen har FST utarbeidet en styringsmodell med oversikt over informasjonslinjer og styringslinjer. Det ble opprettet en styringsgruppe som skulle være overordnet ansvarlig for styring og oppfølging av prosjektet, inkludert å beslutte løsningsalternativ, gi føringer til prosjektet basert på rapportering, beslutte gevinstrealiseringsplan og beslutte implementering basert på styringsdokument og implementeringsplan (FST, 2017). Styringsgruppen var ledet av sjef FST, og bestod av de ulike styrkesjefene og representanter fra cyberforsvaret, etterretningstjenesten, Forsvarets logistikk organisasjon, Forsvarets sanitet, FHS og FST.

Prosjektansvarlig Louise Dedichen, Sjef FHS, skulle utarbeide og anbefale løsningsalternativ, gevinstrealiseringsplan og styringsdokument med implementeringsplan. Først måtte hun foreta en interessentanalyse som grunnlag for de 6-8 årsverk som skulle ha medvirkning i prosjektet (FST, 2017). Føringene var at alle interessenter skulle være deltakere i prosjektgruppen eller prosjektets undergruppe, og at alle som har en aksje i en nivådannende utdanning som mottaker eller som utfører var tenkt ivarettatt i prosjektet (IO FST). Prosjektet skulle rapportere framdrift etter prosjektplan og avgi rapport og status til Styringsgruppen kvartalsvis. FST bidro i prosjektet med et sekretariat som ivaretok formidling mellom styringsgruppen, referansegruppen og prosjektet.

Det ble opprettet to referansegrupper, én for å inkludere arbeidstakerorganisasjonene og informere om beslutninger, framdrift og status, og én referansegruppe med eksterne eksperter innen rasjonale for utdanningsreformen og hovedbestanddeler i et moderne utdanningssystem (FST, 2017). Denne gruppen skulle bestå av representanter fra Forsvarets operative hovedkvarter, representanter med fokus på OMT, relaterte miljøer fra andre Nordiske land, og representanter fra Universiteter med kompetanse fra drift av et høyskolestyre.

Før FSTs møter med styringsgruppen ble referansegruppene tilsendt all dokumentasjon og deres forslag til endringer ble framsendt styringsgruppen.

SKJEMATISK OPPSUMMERING AV FASE 1:

Aktører:	<ul style="list-style-type: none"> - FSJ sjefsgruppe utdanning: FSJ, Sjef FST, Grensjefer - FST som utøvende aktør på vegne av FSJ i utarbeidelse av prosjektmandat. - FST HR, FST P, FST Ø
Problemer:	<ul style="list-style-type: none"> - Operasjonalisere IVB - OMT. - Detaljrik IVB - Manglende styring - Omdisponere ressurser
Løsninger:	<ul style="list-style-type: none"> - DFØ: Metode for gevinstrealisering - Styringsmodeller for prosessen - Copy-paste av overordnede føringer: - Unngå duplisering - Kortere utdanning - Fellesskap med større fagmiljøer - Enhetlig styring
Beslutningsarenaer:	<ul style="list-style-type: none"> - FSJ Uformelt: - FST

FASE 2: PROSJEKTGRUPPENS ARBEID

Forankret i LTP og IVB ble det 24. Januar 2017 fastsatt et prosjektmandat for utdanningsreformen som angir bakgrunn, overordnede føringer og rammer for prosjektet. Det markerte starten på fase 2 som omhandler prosjektgruppens arbeid gjennom 2017 med å planlegge gevinstrealisering og implementering av utdanningsreformen.

Arbeid og organisering

Sjef FHS satte ned arbeidet med prosjektgruppen allerede før prosjektmandatet kom for å ta inn over seg det man visste ville komme (IO PRO 2). Prosjektgruppen var bekymret for ”å gjøre for mye i forhold til det som ville komme av direktiver i prosjektmandatet fra FST, men det viste seg at det var strengt talt kopi av det som kom i IVB fra FD uansett” (IO PRO 2). Det innebar at man mangler FST sin vurdering av hva Forsvaret ønsker å bruke denne utdanningsmodellen til (IO PRO 2). IO PRO 2 mener Forsvaret hadde en gylden mulighet til å ta grep innen utdanningen for å sørge for at den leverer det Forsvaret trenger.

Da mandatet kom, fortalte IO PRO at de brukte mange dager på å tolke det. Det ble ikke opplevd som et godt mandat, og det var varierende grad av forståelse for situasjonen som ble beskrevet, og behovet for reformen var derfor vanskelig å akseptere (IO PRO). Ifølge IO PRO var det ingen forskning eller argumentasjon som tilsa hvordan situasjonen var. Prosjektet spurte tidlig om å få ett års utsettelse slik at utdanningen kunne starte august 2019. Det var det ikke interesse for.

Prosjektgruppen skulle ifølge mandatet utrede forslag til ny organisering av den nivådannende utdanningen i Forsvaret. Det var tydelig at det kom til å bli en kamp om ressurser når man skulle slå sammen syv skoleinstitutter til en felles, og det ble ønskelig med bred representasjon (IO PRO 2). Det ble opp til hver enkelt krigsskole hvem de ville ha til å representere dem i prosjektet, og det ble naturlig å sende dekaner fra både Krigsskolen og Sjøkrigsskolen da de kunne mer om utdanningen enn de fleste andre (IO PRO 2). Luftkrigsskolen var godt representert gjennom prosjektets leder Morten Henriksen som tidligere sjef ved Luftkrigsskolen. Kunnskap blant de involverte var av stor betydning og man måtte sikre at det var kunnskap om bredden så vel som dybden av det de skulle omfatte slik at man ikke ”mistet noe uten å ha tenkt over det” (IO PRO 2). Alle deltakerne i prosjektet hadde lang erfaring og fartstid i utdanningssystemet, og til dels i det operative og ”alle følte at de hadde en røst” (IO PRO 2). I tillegg var der et sekretariat bestående av tre personer fra FHS som understøttet prosjektgruppen i diskusjoner og med alt det skriftlige arbeidet under prosessen (IO PRO 3).

Prosjektet fokuserte på å finne alternative måter å gjøre ting på, for å unngå at løsningene ble de samme, -bare billigere (IO PRO 2). De brukte også mye tid på å diskutere betydning, for eksempel hva som menes med ordet *felles* i oppdraget ”Opprett én felles høyskole i Forsvaret, med ansvar for all nivådannende utdanning og akkreditert fagutdanning for spesialister og offiserer, innen utgangen av 2017” (FD, 2016, s.57). Prosjektet vurderte om det betydde *sammen* eller *likt*, men kom fram til at det betydde *på samme sted*, og det veide tungt og var viktig (IO PRO). Videre proklamerte IVB: ”Forsvaret skal finne ut hvordan denne (felles militær grunnutdanning) kan gjøres geografisk samlet for studentene for å oppnå felles kultur og profesjonsidentitet på tvers av forsvarsgren” (FD, 2016, s.46). Ifølge IO PRO 3 så alle at den mest åpenbare løsningen var å samle alt på ett sted, en lokasjon rent fysisk for å unngå uforholdsmessig ressurser på administrasjon. Det var stor forståelse for at 6 høyskoler, over 600 ansatte og en 12 ulike bachelor programmer ikke var særlig effektivt (IO PRO 2). Det ble i hovedsak utviklet to modeller; en sentralisert og en desentralisert (IO PRO). Diskusjonene ble naturlig nok sterkt preget av deltakernes egen tilhørighet og interesser, og i en slik konflikt over sentralisering eller desentralisering så kommer den ene parten til å tape (IO PRO 3). Det ble opplevd som selvmotsigende at man skulle sammenslå der det var mulig, og effektivisere så mye som mulig, men at det ikke var lov til å røre lokasjonene (IO PRO 3).

Samtidig som prosjektgruppen arbeidet med de overordnede føringene for gevinstrealisering ble det satt sammen kompetansegrupper innenfor rundt 10 fagfelt med deltakere fra de ulike utdanningsinstitusjonen (IO PRO 3). Deltakerne ble omjustert slik at det ble ivaretatt en balanse hvor de ulike DIFene var like sterkt representert i alle gruppene. Disse kompetansegruppene bisto med å utarbeide grunnlag for anbefalte løsninger til prosjektet. Det var mye som skjedde samtidig og utfordringen var å ”husholde utdanningsreformen i en helhet” når man samtidig prøvde å avgrense hva man så på og ta hver bit for seg (IO FST). Ifølge IO PRO 3 delegerte prosjektgruppen for mye av tenkningen og det prinsipielle arbeidet til kompetansegruppene og burde ha diskutert seg gjennom alle utdanningsløp selv, og heller benyttet kompetansegruppene til å bistå med nettopp kompetanse rundt fagfeltene. ”Sluttproduktet er i altfor stor grad gjenstand for rivaliseringer mellom DIFer” (IO PRO 3).

Ifølge IO PRO 3 ble ikke prosjektgruppens produkt så godt som det kunne blitt grunnet den metodiske prosessen som prosjektet jobbet etter, som var suboptimal i forhold til potensialet. Ifølge IO PRO 3 startet prosessen med at store deler av prosjektgruppen var prinsipielt uenig med føringene, og brukte mye tid på å sloss mot føringene som allerede var vedtatt.

To prosjektmedlemmer valgte å forlate prosjektet underveis fordi de ikke kunne stå inne for den veien prosjektet tok. Etter deres oppfatning hadde prosjektet beveget seg for langt vekk fra de overordnede føringene (IO PRO 3).

IO ATO kommenterte at de detaljerte rammene i IVB skapte et veldig trangt handlingsrom for FSJ og omtalte tidsplanen som ”helt ekstrem”. ”FSJ får ett og et halvt år på seg til å forkaste alt det gamle man hadde av erfaringer, starte prosjektet for å se på hvilke muligheter man hadde for å lage alternative utdanningssystemer og samtidig kutte 40 % av kostnadsbildet” (IO ATO). IO FD uttalte fra sin side at ”Det er ikke noe hastverksarbeid. Det er en nøye planlagt, godt vurdert og godt begrunnet reform. (...) vi hadde ikke hatt behov for noe mer tid”. IO FST mente de hadde ”avdelt ganske mye tid til prosjektet”. IO DEK presiserer at ”vi hadde en følelse av å ha veldig dårlig tid. Vi utviklet jo de nye løpene samtidig som vi fortsatt brukte det gamle”, men at resultatet hadde ikke nødvendigvis blitt bedre med mer tid til rådighet, og opplevde at tidspresset førte til at man jobbet veldig intensivt. Både IO DEK og IO ATO mener at prosjektet ble så bra som det kunne blitt med den tidsrammen som var til rådighet, men IO ATO mener at produktet ville blitt kvalitetsmessig bedre om man hadde hatt noen flere måneder.

Styring og kontroll

Med reformen ble det besluttet å opprette en styringsgruppe bestående av grensjefene fra hær, sjø og luft, ekstern universitets- og høyskolekompetanse, og vitenskapelig kompetanse (IO FD). Styringsgruppen var ledet av sjef FST, Generalmajor Erik Gustavsson, og besto i tillegg av Forsvarets Logistikkorganisasjon, Cyberforsvaret, Heimevernet og et utvalg fra FHS og FST. Styringsgruppen var overordnet ansvarlig for styring og oppfølging av prosjektet, og i løpet av prosjektet ble det avholdt 8-9 møter hvor veien videre for prosjektet ble besluttet (IO ATO).

I henhold til modellen for gevinstrealisering skulle prosjektet levere flere alternativer til styringsgruppen. Under styringsgruppemøtene fra august til november 2017 ble det lagt fram to til flere modeller innenfor hvert eneste løp (IO FST). Styringsgruppen diskuterte alternativene og selekterte hva prosjektet skulle jobbe videre med. Det ble foretatt tilpasninger til prosjektmandatet underveis som ble avklart direkte med styringsgruppen eller med sjef FST, men selve mandatet forble urørt (IO FST).

Utdanningsprosjektet ble av prinsipp kjørt åpent, hvor ingenting skulle være skjult. Alt ble derfor publisert på Forsvarets intranett, til og med prosjektgruppens uenigheter (IO PRO).

Prosjektet reiste også rundt til alle avdelinger og holdt foredrag, så vel som at det ble holdt hyppige møter for å holde grensjefer oppdatert på status i prosjektet. Slik kunne løsninger snarlig forankres, forklares, og grensjefenes interesser kunne ivaretas der det var mulig.

ATO fikk fullt innsyn og hadde møter med prosjektet månedlig (IO ATO).

For å lette den kommende omstillingen startet FSJ noen grep allerede tidlig i 2017. Samtidig som høyskolen drev utdanning og jobbet med prosjektet ble det gjennomført en flat overføring og omstilling av det som ville komme innunder høyskolen i henhold til reformen. Dette medførte at FHS hadde tre store parallelle leveranse som pågikk samtidig i 2017 (IO FST).

FD så et behov for å samle og lage en oversikt over hvordan utdanningsvirksomheten i Forsvaret så ut, og det var behov for å få til en styring på toppen som faktisk evnet å sikre at vi hadde nettopp den utdanning vi trengte (IO FD). IVB gir følgende føring:

Opprett en overordnet funksjon for utdanning i Forsvarsstaben ved starten av 2017 som skal utøve fagmyndighet og helhetlig styring og kontroll (...) herunder oppfølging av kvalitative og kvantitative gevinster i utdanningsreformen (FD, 2016, s.56).

Sommeren 2017 ble det derfor opprettet en utdanningsseksjon FST HR-U (Utdanning).

Seksjonen er toppnoden innen utdanning i Forsvaret og har fått oppgaven om å operasjonalisere utdanningsreformen fra FST sin side. Sjef FST HR-U overtok selve utviklingen og gangen i prosjektet og var ifølge IO PRO 2 en viktig driver, selv om ”den (seksjonen) kom jo etter vår vurdering veldig sent, for vi jobbet i seks måneder omtrent før den kom på plass”.

Gevinstrealisering

Prosjektgruppen utarbeidet en egen gevinstrealiseringsplan som definerte både effektiviseringsgevinster og kvalitative gevinster, når de er tenkt realisert, og hvilke tiltak som må iverksettes for å realisere disse. I tillegg defineres roller og ansvar for tiltakene, samt en analyse av forventede kostander ved omstilling. De gjennomførte også en kvalitetssikring av Forsvarsdepartementets nullpunkts-vurdering av tilstanden før løsningen implementeres, for å kunne vurdere gevinst og effekt av endringstiltak. Deloitte ble tatt inn som konsulent for å bistå med å presisere og kontrollere gevinstpotensialet. Ifølge IO PRO var alle tall lagt fram av McKinsey og Sopra Steria feil, men at de ble hengende igjen som argumentasjon selv om de ble motbevist. Ifølge IO ATO var tallgrunnlaget som FD hadde bruk feil fordi det hadde vært interne omstruktureringer i Forsvaret. ”Vi brukte utrolig mye tid på å bevise at det (tallene) ikke var riktig” (IO PRO). Det ble for eksempel tillagt ansatte som bare deltok på et par dagers øvelse.

IO PRO er bekymret for at sluttregningen kan bli ganske stor når man innser at kadettene mangler essensiell kunnskap og blir sendt på lange kursrekker, og at man plutselig sitter på personellmangel. ”Det som har skjedd hver gang det har vært sammenslåing er at det vil bli masse kurs” (IO PRO). Ifølge IO PRO 2 vil ikke dette bli et problem for ”Nå er størsteparten av kurspakken integrert i utdanningen” (IO PRO 2). Innstilling 62 S (2016-2017) til LTP presiserte at ”et nært samarbeid mellom det operative leddet og utdanningsinstitusjonene er en forutsetning for kvalitet, relevans og en utdanning som dekker de taktiske behov”. FHS har ifølge IO PRO 2 blitt møtt av grenene med åpne armer til å bidra til gode læringsarenaer under utdanningen når ressursene til egne arenaer ikke strekker til. På den måten mener IO PRO 2 at kadettene kommer til å ha mye mer kjennskap til avdelingene før uteksaminering.

Leder i BFO, Jens Jahren, frykter at den praksisnære delen av utdanningen vil bli skjøvet over på grenene, og at ikke løsningene som er vedtatt vil sikre riktig og god nok kompetanse for Forsvaret (Olsen, 2018). IVB la vurderingen om praksis over på Forsvaret; ”Det skal vurderes om praksis skal inngå som del av studiet”. Kommandør Jon Ivar Kjellin, sjef Sjøkrigsskolen 2015-2017, har uttrykt at ”Det er en risiko for at Sjøforsvaret vil måtte etterutdanne nyutdannede offiserer før de går om bord” (Hellesund, 2017). Han frykter at man forskyver utdanningskostnadene over på den spisse enden, og at Sjøforsvaret ikke har råd til å ha opplæringsstillinger om bord (Hellesund, 2017). IO DEK uttaler fra sin side at man ikke kan lære seg alt i løpet av en utdanning, og at Forsvaret har en del å lære fra det sivile om ikke å forvente at kadettene skal være gripklare idet de uteksamineres.

Føringer fra prosjektmandatet

Prosjektmandatet fastsatte at Universitets- og høyskoleloven med tilhørende *Forskrift om delvis anvendelse av universitets- og høyskoleloven for Forsvarets høgskole og om nemnder* (gjeldende fra juli 2018) legges til grunn for utdanningsreformen (FST, 2017). Forskriften spesifiserer gjeldende bestemmelser med hensikt å gjøre FHS til en relevant og attraktiv akademisk profesjonsinstitusjon innen militær kjernekompetanse (Lovdata, 2018). Selv om FHS underlegges Universitets- og høyskoleloven og har akkreditering som høyskole, er det Forsvaret som definerer trening og etablerer pensum innenfor det som defineres som profesjonsspesifikt, og som har statlig monopol på utdanning av militært personell (Danielsen og Skaug, 2016).

IO PRO 2 opplevde føringene fra FD som enkle, greie og romslige angående tilpasning til sivil sektor. FD satte som premiss at det skulle leveres profesjon, men innenfor sivile rammer, og vurderingen ble overlatt til prosjektet.

Utdanningen skal ifølge IVB være *mer modulbasert*, dette stiller IO PRO seg skeptisk til og mener en modulbasert utdanning vil være hemmende for utdanningskvaliteten. Ved å sette krav om at ett av tre år av en utdanning skal gjennomføres ved sivile skoler, vil utdannelsen bli mer lineær og ting tar lengre tid. Gjennom integrert utdanning kan man fokusere på profesjonsidentitet og spesialisering parallelt (IO PRO). ”Modulbasert utdanning hvor man kan ”shoppe” sivile fag høres lurt ut, men kanskje ikke når en skal lage offiserer, for de skal forstå helheten” (IO PRO). IO ATO forteller at det er mange fag som har benyttet seg av sivilt samarbeid, særlig innenfor logistikk og ingeniørfag. Roar Espevik, dekan på Sjøkrigsskolen har forklart at de allerede har hatt et nært samarbeid med Universitetet i Bergen og at forelesere og sensorer blir utvekslet mellom institusjonene (Hellesund, 2017).

IO PRO 2 mener FD ga klare føringer om at reformen skulle gå i retning av de elementene som ble presisert i Stortingsmelding 14 i 2013 og ønsket å gjøre større grep med det militære utdanningssystemet slik at det skulle bli mer sivilt rettet, mer strømlinjeformet, og mer profesjonsrettet. Det var likevel ikke disse som var prioritert høyest, og prosjektet tolket prosjektmandatet som at de hadde tre målparametere for suksess: redusere ca. 500 millioner kroner i utgifter, redusere ca. 250 ansatte, og ratio for studentårsverk og faglige ansatte på 5:1. Prosjektet opplevde at sin oppgave i prosjektet var å finne kvalitet innenfor rammene og anså ikke at de hadde så mange føringer utover det økonomiske, og at alt annet kun var ønskelig dersom det lot seg gjøre innenfor rammene av de tre overordnede målene (IO PRO 2).

IO DEK har hatt inntrykk at det er veldig stor forskjell i oppfatning av hva som har vært problemet og utfordringene som har ledet til reformprosessen. IO PRO 2 har forstått den viktigste overordnede hensikten og drivkraften bak utdanningsreformen som FSJs ønske om å prioritere bevilgninger til den operative delen av Forsvaret. Skulle man fristille ressurser til nye fartøy og fly, måtte det klare omprioriteringer til i egen sektor, og utdanningssektoren ble sentral. Prosjektets oppgave ble dermed å kutte kostnader og antall ansatte i utdanningssektoren slik at midlene kunne bidra til å øke operativiteten. Den økonomiske innsparingen forklarer altså hvordan, men ikke hvorfor, utdanningsreformen gjennomføres.

Prosjektgruppens produkt

25. oktober 2017 utga Sjef FHS og prosjekteier Kontreadmiral Louise Dedichen, *Styringsdokument, inkludert implementeringsplan*. Styringsdokumentet beskriver overordnede forventinger og rammer for gjennomføringsfasen, og definerer grunnlaget for ledelse og styring av gjennomførings og implementeringsfasen. Det er en tidsplan med milepæler for implementeringen og definerer grunnlag for å vurdere prosjektets suksess.

Samtidig utga hun prosjektets *Gevinstrealiseringsplan* for *Prosjekt ny høyskole* med utgangspunkt i FDs initielle gevinstrealiseringsplan, som definerer effektiviseringsgevinster og kvalitative gevinster, når de skal realiseres og tiltak, roller, risiko og ansvar. 31. Oktober leverte hun sin anbefaling til styringsgruppen. Etter en to ukers vurdering framla styringsgruppen sin innstilling til løsningsalternativ etter fullført prosjekt til FSJ.

SKJEMATISK OPPSUMMERING AV FASE 2:

Aktører:	<ul style="list-style-type: none">- Styringsgruppe og sjef FST HR-U som kontrollorgan- Sjef FHS og prosjektleder som utøvende ledere- Prosjektgruppen- Referansegrupper- Konsulenter som rådgivende- Kompetansegrupper
Problemer:	<ul style="list-style-type: none">- Tidsperspektiv- Mindre ressurser til gode læringsarenaer- Kutte kostnader- Personlige bekymringer, uenigheter i prosjektgruppen- Dårlig tallgrunnlag for gevinstpotensialet- Utvikle profesjon
Løsninger:	<ul style="list-style-type: none">- Redusere 500 mill i utgifter- Redusere 250 ansatte- Redusere antall faglige ansatte til 1:5- Redusere utdannelsen til 3 år- Benytte sivile universitet og høyskoler- Modulbasert- Felles- Sammenslå høyskolene - Benytte eksterne konsulenter- Intensivt arbeid- Kompetansegrupper
Beslutningsarenaer:	<ul style="list-style-type: none">- Styringsgruppen- "Toppnoden" FST HR-U Uformelt: <ul style="list-style-type: none">- Prosjektgruppen

FASE 3: IMPLEMENTERING AV UTDANNINGSREFORMEN

31. oktober 2017 utga Generaløyntnant Erik Gustavsson, sjef Forsvarsstaben, sin anbefaling til Forsvarssjefen. Den 23. November 2017 aksepterte Forsvarssjefen anbefalingen og besluttet løsning ble formalisert som gjennomføringsoppdrag til Sjef Forsvarets Høyskole (Vestli og Irgens, 2017). Fase 3 tar for seg arbeidet fra FSJs gjennomføringsoppdrag ble gitt og fram til i dag med implementering, opprettelse av Høyskolestyret og fagråd kompetanse, så vel som oppstart av 1. kull under ny offisersutdanning. Fasen ”Gjennomføring” er planlagt avsluttet juli 2019 da dokumentering og evaluering av reformen skal starte (fase 4) (FST, 2017).

Dekangruppe

Da gjennomføringsoppdraget ble gitt sjef FHS ble det opprettet en dekangruppe som skulle utarbeide de nye utdanningsløpene etter rammene fra prosjektet, og sette opp og foreslå staben i fagsøylen. På det stadiet var de fem høyskolene (alle unntatt etterretningshøyskolen) allerede slått organisatorisk sammen. I utgangspunktet skulle gruppen bestå av de 5 dekanene, men de som satt med kvalitetsarbeid ved de ulike avdelingene og som hadde satt i gang arbeid med å utvikle nye utdanningsprogram på krigsskolene, ble også inkludert. Totalt var det rundt 10 personer på hvert møte, med dekanene som kjernegruppe. IO DEK opplevde at det å lage noe sammen mellom avdelingene og fagmiljøene var en stor styrke, og at forutsetningene for å lage utdanningsprogrammet var bedre etter sammenslåingen. IO DEK uttalte at utarbeidelsen av det faglige gikk fint, deltakerne var engasjerte, og de hadde en mye mer positiv undertone enn de hadde i arbeidet med å diskutere hvilke stillinger de skulle ha i fagstaben. De store kostnadene er personell og lokasjoner, så når man ikke fikk røre lokasjonene ble man nødt til å kutte personell, og det ble personlig (IO PRO 3).

Høyskolestyret

Innledningen i Stortingsmelding 14 var at ”kompetanseflyten mellom forsvarssektoren og resten av samfunnet skal økes, og det skal legges til rette for utvikling av nødvendig dybdekompetanse og spesialisering” (FD, 2013). Denne tilretteleggingen innebar å endre strukturen i retning av den sivile universitets- og høyskolereformen med sammenslåing for å etablere robuste fagmiljøer.

IO FD oppfattet det som ”veldig rart hvis forsvarssektoren med seks Bologna krediterte høyskoler skulle være uberørt av denne storstilte reformen som rulles ut på sivil side”. En slik sammenslåing medfører stordriftsfordeler, bedre forskning og bedre kvalitet i utdanningen (IO FD).

Ine Marie Eriksen Søreide, som FMIN under utarbeidelsen av utdanningsreformen, var opptatt av at krigsskolesjefene skulle fremstå som egne sjefer med egen identitet, men under er helhetlig styrt paraply (IO FD). Ledergruppen på FHS består derfor av sjef FHS, NK FHS/Forsvarets stabsskolesjef, Stabssjef FHS, dekan FHS, Sjef sjefskurset, direktør IFS, Sjef FIH, Sjef SKSK, Sjef KS, Sjef LKSK. Som medlem kunne dekan FHS formidle beslutninger og anbefalinger fra dekangruppen opp til ledergruppen.

I henhold til IVB skulle endring i styrings- og organisasjonsmodell med felles høyskolestyre tre i kraft 1. Januar 2018. Høyskolestyret er nå en DIF, slik at det er styret som mottar oppdrag og ressurser fra FSJ og gir videre oppdrag og mandat til Sjef Høyskolen (IO FST). FD har satt de overordnede retningslinjene om mer felles utdanning, mer sivil anvendelse der det kan tilbys like godt, etc. for å sikre at FSJ gjennomfører utdanningen innenfor de rammene som Stortinget har vedtatt. Grensjefenes innflytelse skal ivaretas gjennom en plass i styret, og det er gjerne de som sitter på evnen til å vurdere ”outputen”, men det er FSJs utdanning.

Et av argumentene for utdanningsreformen var at det var mangel på styring, og at man trengte en enhetlig styring. I 2015 hadde riktignok alle grensjefene etablert strømlinjeformede utdanningssystem, også med styring (IO ATO). Nå er krigsskolene og befalsskolene flyttet ut av grenene, og de sitter igjen med styring av den fag og funksjonsrettede utdanningen, men må forme ”grunnutdannelsen” felles med de andre grenene. ”Brukerne får mindre kontroll med å styre utdanningen (...) det er litt annerledes enn at Sjef Sjøforsvaret selv utformer den utdannelsen han trenger for å løse oppdraget sitt” (IO PRO).

Ifølge IVB skal ”en utøvende fagmyndighet sikre styring og kontroll over helheten i utdanningssystemet (FD, 2018). Selv om FHS er underlagt den sivile Universitets- og høyskoleloven er det Forsvaret som selv setter standarder for hva som er ”viktig, riktig, valid, bra og ikke godt nok” (Danielsen og Skaug, 2016). Hovedhensikten med styret er ”å sikre at vi har sammenlignbare kvalitative data [...] og være sikre på at vi kan benchmarke oss mot best practice⁵” (IO FD). Det nye høyskolestyret skal vurdere hva skolene skal levere, og hvorvidt de holder de kvalitative målene som blir satt, slik at FHS skal kunne ”benchmarkes” mot annen utdanning i innland og utland (IO FD).

⁵ *Best practice* er en metode som konsekvent viser til suverene resultater og brukes som et benchmark. *Benchmarking* er et begrep for å måle kvaliteten til en organisasjons politier, programmer, strategier, etc. sammenlignet med standard mål eller tilsvarende bedrifter (businessdictionary.com).

Forsvarets utdanning har vært omtalt som verdens beste. IO ATO mener det er mange indikasjoner på at det stemmer, men FD argumenterer for at det ikke finnes noen standardiserte kvalifikasjonskriterier for å vurdere kvaliteten, og at man dermed ikke kan si at norske offiserer har vært gode. ”Det er ikke tvil om at vi leverer kvalitet i dag, av beste slag. Men vi skal prøve å få til noe annet, et utdanningssystem som skal legge forutsetningen for økt kvalitet i fremtiden når vi nå former den nye militærordningen” (IO FST).

Styringssystem og evaluering

I henhold til metodikken for gevinstrealisering innen 2020, skulle prosjektet levere både etter innhold i utdanningsreformen og etter kvalitetssystemet NOKUT⁶ som er etablert som en del av den sivile Universitets- og høyskoleloven. Det er essensielt at høyskolen har en dialog med det operative miljøet som møter offiserene etter utdanningen, både det første året og ti år etter. Det skal ivaretas en integrert loop i forhold til det som forventes og som det undervises i (IO FST). ”Det viktigste for oss nå det er at vi må kunne fortelle at vi har levert på gevinstkravene. Både de kvalitative og de kvantitative, og vi har allerede cashet inn de kvantitative ift årsverk og penger. Nå gjenstår for oss å følge med på de kvalitative kravene” (IO FST). Skulle det vise seg at utdanningsreformen har gått på bekostning av for eksempel evnen til å rekruttere, dårlige utdanning eller lavere motiverte studenter, da må det gjøres grep (IO FD).

SKJEMATISK OPPSUMMERING AV FASE 3:

Aktører:	- FHS Ledergruppe - Dekangruppen - Høyskolestyret
Problemer:	- Kutte stillinger - Kvalitetssikring av utdanning
Løsninger:	- Høyskolestyret som DIF - Sivilisering - NOKUT
Beslutningsarenaer:	- FHS ledergruppe Uformelt: Dekangruppen

⁶ NOKUT - Nasjonalt Organ for Kvalitet i i Utdanning er et faglig uavhengig forvaltningsorgan underlagt Kunnskapsdep. som har ansvar for å kontrollere kvaliteten på norske høyere utdanningsinstitusjoner (nokut.no).

6. ANALYSE

6.1 HOVEDTREKK I PROSESS OG INNHOLD

I empiri-kapittelet tok vi stegvis for oss utredningsprosessen og reformarbeidet som har ført til den nye offisersutdannelsen i Forsvaret. For hver fase ble det laget en oversikt over de aktuelle strømmene; aktører, problemer, løsninger og beslutningsarenaer. Beslutningene som ble tatt under reformarbeidet vil ifølge teorien være utfall eller tolkning av disse uavhengige strømmene innen organisasjonen. I dette delkapittelet vil vi benytte oppstillingen etter *Garbage Can*-modellen til å besvare forskningsspørsmålet:

Hva er hovedtrekkene i prosessen under utredningsarbeid og utvikling av utdanningsreformen i Forsvaret, og hvilke drivkrefter er fremtredende?

Tabellene fremstiller i utgangspunktet hovedtrekkene innenfor hver fase av reformprosessen. De vil utdypes og avslutningsvis i analysen sees i sammenheng. Empirien framstilte enkelte av intervjuobjektene oppfatning av hva som har vært drivkreftene bak reformen, denne analysen vil vurdere hvilke som har vært betydningsfulle.

AKTØRER

	FASE 0	FASE 1	FASE 2	FASE 3
Aktører	<ul style="list-style-type: none">- FD som utøvende aktør på vegne av regjeringen i utarbeidelse av LTP og IVB.- Stortinget som den lovgivende aktør som vedtok proposisjon om LTP.- Konsulenter, ATO og FMR som rådgivende aktører.	<ul style="list-style-type: none">- FSJ sjefsgruppe utdanning: FSJ, Sjef FST, Grensjefer- FST som utøvende aktør på vegne av FSJ i utarbeidelse av prosjektmandat.- FST HR, FST P, FST Ø	<ul style="list-style-type: none">- Styringsgruppe og sjef FST HR-U som kontrollorgan- Sjef FHS og prosjektleder som utøvende ledere- Prosjektgruppen- Referansegrupper- Konsulenter som rådgivende- Kompetansegrupper	<ul style="list-style-type: none">- FHS Ledergruppe- Dekangruppen- Høyskolestyret

I LTP er FMIN, støttet av FD, beskrevet som det nasjonalstrategiske nivået i Forsvarssektoren, FSJ, støttet av FST, er definert som det militærstrategiske nivået, mens DIFene er det taktiske nivået (FD, 2015). Disse samsvarer med fase-inndelingen for reformen, med unntak av fase 2 som er en fortsettelse av det nasjonalstrategiske nivået hvor det er opprettet egne utredningsgrupper som ikke passer inn i det formelle hierarkiet.

Det er forskjellige aktører i alle fasene og det er ingen som har deltatt i beslutningsarenaer gjennom hele reformen. I de første fasene, hvor de overordnede rammene ble lagt, er aktørene preget av høyt rangert personell i Forsvaret og FD. Det har vært etablert styringsgrupper og aktørene har deltatt sammen for å ta beslutninger.

I utgangspunktet utgjør aktørene nokså homogene sammensetninger, men det har vært fokus på å etablere en bredt sammensatt utredningsgruppe for prosjektet, og i så måte er det grenvise ulikheter som gjør dem relativt heterogene. Aktører vil ta med seg sin egen virkelighetsforståelse og egne interesser inn i beslutningsarenaer de deltar i. Enkelte aktører kan være preget av et ønske om videre avansement i organisasjon, og dermed beslutte det en «tror» ledelsen ønsker. Lojalitet har vært tydelig blant flere intervjuobjekter, både mot politisk og militær ledelse.

Arbeidstakerorganisasjonene har vært engasjert i varierende grad. Først aktivt i samråd med FMR, relativt ekskludert under FDs arbeid, og siden som relevant aktør og medlem av referansegruppe. Ulike konsultentselskap har vært inkludert i prosessen, men deres avtaler har vært tidsbestemt og ingen har vært med gjennom hele prosessen.

I de senere fasene er aktørene i flere tilfeller på samme hierarkiske nivå, men med forskjellig bakgrunn, gren og erfaring. Dette er aspekter de vil ta med seg i en beslutningsarena. I prosjektgruppen var den tydelige utfordringen å forholde seg til hva som skulle besluttes, og fortolkningen av selve beslutningsgrunnlaget var vanskelig å enes om.

PROBLEMER

	FASE 0	FASE 1	FASE 2	FASE 3
Problemer	<ul style="list-style-type: none"> - Beholde personell - Forsvarets endringer - Kvalitetsreform OG omdisponere ressurser - Kostbart - Fragmentert og spredt - Sårbare fagmiljø - Manglende styring - Følge med samfunnets utvikling - Krav til fagspesialisering - Ikke tilpasset OMT 	<ul style="list-style-type: none"> - Operasjonalisere IVB - OMT. - Detaljrik IVB - Manglende styring - Omdisponere ressurser 	<ul style="list-style-type: none"> - Tidsperspektiv - Mindre ressurser til gode læringsarenaer - Kutte kostnader - Personlige bekymringer, uenigheter i prosjektgruppen - Dårlig tallgrunnlag for gevinstpotensialet - Utvikle profesjon 	<ul style="list-style-type: none"> - Kutte stillinger - Kvalitetssikring av utdanning

Forsvaret har slitt med å beholde personell, og resten av Forsvaret har vært gjennom omstillinger uten at utdannelsen har vært endret. OMT ble det utløsende problemet som krevde tilpasning av utdanningssystemet. Det var samtidig et problem at ikke krav til offiserene var klare.

Forsvaret søkte å omdisponere midler til operativ evne, dermed måtte man spare penger på utdanningen samtidig som man gjennomførte en kvalitetsreform. Det å skulle redusere varigheten på utdannelsen, redusere utgiftene knyttet til nivådannende utdanning med 40-50 %, samtidig som man gjennomførte en kvalitetsreform, var nok det aller største problemet i denne reformprosessen. De økonomiske nedskjæringene medførte en mangel på ressurser til å skape gode læringsarenaer, som igjen skapte problemet med å utvikle profesjonen. utfordringene ved å måle kvalitet på utdanningen ble også et problem fordi man ikke direkte kan måle effekten av reformen.

Det er en utfordring å holde følge med samfunnets raske teknologi- og sikkerhetspolitiske utvikling, kombinert med utfordringene som medføres av hybrid-krigføring, elektronisk krigføring, cyberterrorisme, etc. Dette er elementer som stiller enda større krav til offiserer i tjeneste. Samtidig må man forholde seg til komplekse og skiftende trusselbilder med en hurtig utvikling av konsepter, doktriner og kapasiteter, både nasjonalt og internasjonalt.

Det var et problem at det generelt var lite overordnet styring for å oppdage og unngå duplisering og unødvendig ressursbruk. Det var nok ikke et reelt problem at ikke Forsvarets utdanning var i samsvar med reformen på sivil side.

Hovedproblemet til FSJ og FST var å få operasjonalisert IVB til et skreddersydd utdanningssystem for OMT, i henhold til føringene som ble gitt. Det var en utfordring at både LTP og IVB var detaljrike i den forstand at det legger begrensninger for hvilke andre mulighetsrom man har, og reduserer mulighetene for å være kreativ i hvordan man kan oppnå målet. Samtidig risikerer man å redusere eierskap til problemløsningen ved å legge slike detaljerte rammer. Føringene medfører også at man skyver ansvaret oppover, og risikerer mindre ansvarsfølelse hos beslutningstakerne

Forsvaret er lovmessig unnlatt å følge sertifikat-regimet, og valget om å oppfylle kravene er selvpålagt og medfører at fagplaner for linjene på Sjøkrigsskolen i stor grad er fylt opp av kurs og fag som vil kvalifisere for sertifikater. Dette la en begrensning på grad av felles undervisning, og ved å redusere utdanningen; enda mindre tid til overs til å bygge en profesjonsidentitet.

Den nye utdanningen skulle tilpasses den nye offiserens rolle og oppgave i framtiden, da ble det et problem at store deler av linjene ved Sjøkrigsskolen må gå til fagspesialisering.

Det var ulike meninger rundt tidsperspektivet, og selv om enkelte opplevde at det skapte fokus og kontinuitet opplevde de fleste det som et stort problem at man skulle starte første kull under nytt system høsten 2018.

Som en konsekvens av de økonomiske rammene hadde dekangruppen problemet med å definere staben i fagsøylen, altså avgjøre hvilke stillinger som skulle kuttes eller flyttes. Det medførte naturlig nok at personlige bekymringer og egeninteresser skapte støy for prosessen.

I møte med organisasjonsendringer er det naturlig med motstand, særlig dersom man ikke er inkludert i beslutningsprosessen bak endringen. I og med at reformen er blitt innført ovenfra-og-ned i organisasjonen, og at det initielt var en nokså lukket prosess, er det ikke rart at det ble mye motstand og skepsis lenger ned i organisasjonen. Løsningene er gjerne gode, men fordi man ikke har vært med på å komme fram til den respektive løsninger har man gjerne ikke forståelsen for hvorfor man må endre på dagens løsning og får ingen eierskap til problemet.

Forståelse for endring fordrer også forståelse for hva som er problemet. Få av intervjuobjektene kunne si at de kjente seg igjen i situasjonen som var beskrevet og de problemene som ble skissert. Uten felles forståelse for hva problemet var, blir det vanskelig å sette felles mål eller bli enig om gode løsninger. Leder for KOL uttalte: ”Til en viss grad tror jeg arbeidet med reformen var satt i gang før alle partene var enige om hva målet var (Olsen, 2018).

Et annet aspekt som ikke er blitt løftet av noen av intervjuobjektene er at det nye utdanningssystemet i hovedsak skal rekruttere kadetter til offisersutdanning rett fra videregående (FD, 2016). Dette løftet NOF som et problem fordi man reduserer utdanningen og ressursene til å drive praksisbasert undervisning, samtidig som erfaringsnivået faller til et nivå hvor de ikke har et militært fundament eller referansegrunnlag å bygge den teoretiske kunnskapen på.

”Pedagogikk som tar utgangspunkt i grunnleggende bruk av militærmakt, eller helt basale erfaringer med militært lederskap, blir med andre ord krevende fordi elevene i svært liten grad vil ha denne type erfaring” (Henriksen, 2017).

LØSNINGER

	FASE 0	FASE 1	FASE 2	FASE 3
Løsninger	<ul style="list-style-type: none"> - Effektivisere - Unngå duplisering - Rekruttere sivil kompetanse - Fokus på militære kjernefag, ”shoppe” sivile fag - Lavere lærer-student ratio - Mer utdanning felles og på tvers - Kortere utdanning. - Sammenslåing av krigsskolene - Fellesskap med større fagmiljøer - Enhetlig styring; Felles Høyskolestyre - Behov for å beholde fagskolen og ulike fagmiljøer - Avvente til 2020, la OMT få satt seg 	<ul style="list-style-type: none"> - DFØ: Metode for gevinstrealisering - Styringsmodeller for prosessen - Copy-paste av overordnede føringer: - Unngå duplisering - Kortere utdanning - Fellesskap med større fagmiljøer - Enhetlig styring 	<ul style="list-style-type: none"> - Redusere 500 mill i utgifter - Redusere 250 ansatte - Redusere antall faglige ansatte til 1:5 - Redusere utdannelsen til 3 år - Benytte sivile universitet og høyskoler - Modulbasert - Felles - Sammenslåing av høyskolene - Benytte eksterne konsulenter - Intensivt arbeid - Kompetansegrupper 	<ul style="list-style-type: none"> - Høyskolestyret som DIF - Sivilisering - NOKUT

I LTP og IVB står det beskrevet mange løsninger på hvordan det nye utdanningssystemet skulle bli og hvordan man skulle komme dit. Reformen skulle sørge for å effektivisere Forsvarets utdanning gjennom enhetlig styring, felles utdanning med fokus på militære kjernefag, modulbasert utdanning, lavere faglig ansatt-elev ratio, rekruttere sivil kompetanse og ”shoppe” sivile fag. Utdanningen skulle også bli kortere, med tre år på hele offisersutdannelsen, inkludert grunnleggende soldat og befalskurs.

Det ble foreslått å sammenslå krigsskolene av daværende FSJ, noe prosjektet også mente ville vært fornuftig løsning for å effektivisere. I stedet ble løsningen at man beholdt krigsskolene, men etablerte felles moduler. FMR sin løsning var å vente til 2020 før man reformerte, slik at OMT var ferdig implementert før man startet.

Enhetlig styring med et felles høyskolestyre og en felles fagsøyle skulle sikre større fagmiljøer og mindre duplisering. Det er også den sivile løsningen på å organisere utdanningsinstitusjoner. For å skape legitimitet har man sett til både nasjonale utdanningsinstitusjoner og internasjonale offisersutdannelse for å sammenligne og hente inspirasjon. Å utnytte sivile fagdisipliner ble sett som en naturlig løsning når man har krigsskolene i byer med etablerte universitet.

Prosjektmandatet er i seg selv en løsning på hvordan FST ville få utarbeidet en styrings- og implementeringsplan. Tilsvarende er nettopp styrings- og implementeringsplanen, og gevinstrealiseringsplanen, løsninger laget av prosjektgruppen, og fagplanene og fagsøylen løsninger fra dekangruppen.

BESLUTNINGSARENAER

	FASE 0	FASE 1	FASE 2	FASE 3
Beslutningsarenaer	- Stortinget Uformelt: - FD	- FSJ Uformelt: - FST	- Styringsgruppen - ”Toppnoden” FST HR-U Uformelt: - Prosjektgruppen	- FHS ledergruppe Uformelt: - Dekangruppen

Formelt er det tydelig hvilke beslutningsarenaer som har vært gjeldende i de respektive fasene. Anledningene hvor det var forventet at organisasjonen skulle ta beslutninger var i Stortinget, av FSJ, av styringsgruppen og senere FST HR-U, og i siste fase av FHS ledergruppe.

Gjennom utarbeidelsen av LTP har FD gjort mange beslutninger om hvordan de ønsker å reformere utdannelsessystemet i Forsvaret. Selv om disse formelt ble besluttet av Stortinget gjennom deres innstilling til Stortingsproposisjon 151 S, var valgene og forslagene utarbeidet av FD. Det var også FD som utarbeidet IVB. Uformelt var det dermed FD som styrte beslutningsarenaen i fase 0. Dette gjorde de mye basert på råd fra FMR.

I fase 1 var det FST som tok alle beslutninger og som hadde formell beslutningsmyndighet knyttet til prosjektmandatet, på vegne av FSJ og innenfor rammene av IVB.

I fase 2 var det styringsgruppen og ”toppnoden” som tok beslutninger basert på prosjektgruppens anbefalinger og løsningsalternativer med basis i utdanningsmøter i FSJs sjefgruppe.

I fase 3 satt FHS ledergruppe med beslutningsmyndighet basert på innspill fra dekangruppen.

Basert på *Garbage can* tankegangen har den amerikanske statsviteren John Kingdon forklart at en stabil institusjonell utvikling kan brytes av plutselige endringer fordi nye løsninger søker problemer, eksternt press er stort og noen aktører viser vilje til endring (Christensen mfl. 2015). I denne sammenheng kan det forklare utdanningsreformen som den plutselige endringen som åpnet seg fordi OMT kom på banen samtidig som FSJ ønsket å gjennomføre store økonomiske kutt i utdanningssystemet. Det eksterne presset for å legitimeres av samfunnet la press på FD som presset videre og viste vilje for å få i gang en reform.

DELKONKLUSJON

Garbage can-teorien er en modell som åpner opp for anarki, hvor strømmene ”kastes inn” og møtes på ustrukturerte og tilfeldige måter, som i en søppelbøtte. Utdanningsreformens struktur er basert på en motsetning til modellen, nemlig hierarkiet. Prosessen har vært relativt hierarkisk med ”top-down” styring og stegvis gjennomføring i henhold til en plan. Etter å ha framlagt strømmene hver for seg, kom det fram at alle fase har bestått av ulike aktører, problemer, løsninger og beslutningsarenaer. Elementene fra strømmene vil nå settes i sammenheng for å vurdere om det har vært innslag av anarki i hierarkiet, og samtidig analysere fram de reelle drivkreftene.

Aktørene og beslutningsarenaene har vært knyttet sammen og hierarkisk organisert gjennom hele prosessen, hvor man grovt kan si at det starter med det politiske i fase 0, videre til det militærstrategiske i fase 1 og ned mot det rent praktiske og taktiske i fase 2 og 3. Deltakerne har ”kommet og gått” gjennom prosessen, med spesifikke grupper av aktører knyttet til hver fase. Beslutningsarenaene har hvert Stortinget i fase 0, FSJ i fase 1, Styringsgruppen/FST HR-U i fase 2, og ledergruppen ved FHS i fase 3. Disse aktørene har riktignok hatt en mindre aktiv deltakelse underveis i utarbeidelsen av produkter og løsninger, men har innehatt den formelle godkjenning av løsninger. Utarbeidelse av forslagene har innebåret mange beslutninger som har blitt behandlet av de fremtredende deltakerne, henholdsvis FD (med FMR initielt), FST HR, prosjektgruppen, og dekangruppen. Det er disse som aktivt har utarbeidet løsningene i de respektive fasene av utdanningsreform-prosessen. I alle faser har produktene som er utviklet i disse beslutningsarenaene blitt godkjent av formell beslutningsmyndighet uten særlige modifikasjoner. Derfor kan det påstås at det er disse elementene av deltakersstrukturen som har tatt beslutninger for hvordan reformen og utdanningen skulle bli og har vært de reelle beslutningsarenaene. Det vil si at selv om det har vært mange aktører med i prosessen, har det har vært en nær sammenheng mellom de aktive deltakerne og de praktiske beslutningsarenaene. Behovet for en overordnet styring- og beslutningsmyndighet i alle faser tyder på en hierarkisk aksesstruktur, hvor viktige aktører skal bestemme utfallet av det som er ment som viktige beslutninger. Deltakerstrukturen i de to første fasene er et tydelig eksempel på en hierarkisk struktur.

Det har gjennom empirien ikke fremkommet noen tilfeller der beslutninger er blitt vedtatt hos en aktør som ikke har vært invitert eller var deltaker i den hierarkiske strukturen for reformen. Det kan riktignok fremkomme at problemer og løsninger som er blitt ”kastet inn” fra FD har blitt styrende, selv om ikke de andre aktørene kjenner seg igjen i problemet. Dermed benytter ikke deltakerne i de senere fasene løsningen fra fase 0 til å løse det tilhørende problemet.

Det kan man kanskje se gjennom den upresise løsningen ”å tilpasse utdanningssystemet til OMT” til problemet ”utdanning samsvarer ikke etter innføring av ny OMT”, hvor deltakerne i de senere faser av reformen ikke gjenkjenner eller anerkjenner problemet og det blir derfor gjort en tilpasning av utdanningssystemet, men ikke videre rettet mot problemet. Den eneste løsningen som er kommet fram for hvordan utdanningssystemet skulle tilpasses OMT var å vente med reformen til 2020. Løsningen om at utdanningssystemet måtte tilpasses kan sies å ha blitt videreført som formell drivkraft på bakgrunn av dens hierarkiske tyngde, men uten at problemet ble ivaretatt, og dermed heller ikke en effektiv drivkraft.

Ettersom løsningene fra fase 0 ble videreført i stor detalj i IVB, var det ikke alle problemer som var aktuelle i de senere fasene, nettopp fordi de allerede var blitt løst ovenfra. For hver fase har det dermed oppstått nye problemer, noen som følge av løsningene i den foregående fase, andre som en utdypning av de eksisterende problemene. Hovedproblemet i fase 0 kan ha vært at man skulle planlegge en kvalitetsreform samtidig som man skulle omdisponere betydelige midler. Halve løsningen på dette problemet ble å effektivisere for å kunne fristille kapital som kunne omdisponeres. Effektivisering skulle innebære å rekruttere sivil kompetanse, unngå duplisering, redusere antall faglig ansatte per elev, redusere utdanningen, og redusere inntekten til kadettene. Å unngå duplisering skulle sikres gjennom enhetlig styring med et felles høyskolestyre og samarbeid sivilt. Det igjen skulle løses ved at utdanningen ble modulbasert, som muligens vil gjøre det lettere å veksle mellom felles og grenspesifikk utdanning, og legge til rette for å ta fag fra sivile utdanningsinstitusjoner.

En løsning om å effektivisere ble dermed drivkraften til mange konkrete løsninger, men ingen av løsningene utdyper hvordan det skal forbedre kvaliteten. Løsningene om å benytte NOKUT, et sivilt organ, og et Høyskolestyret er løsninger for hvordan ivareta kvalitetssikring, men ikke hvordan reformen skal være en kvalitetsreform.

Heller ikke svarte løsningene til problemet om hvordan Forsvaret skulle beholde sitt kompetente personell, tilpasses OMT eller tilpasses Forsvarets generelle utvikling. Det er argumentert for at utdanningen må være ”tidsriktig og treffe Forsvarets behov”, både når det gjelder i møte med Forsvarets endringer, samfunnets utvikling og kulturelle forandringer i forbindelse med OMT. Hvorvidt argumentet er en løsning eller medfører et nytt problem kan diskuteres. For hvordan skal man sikre tidsriktig kompetanse, jo da må det etableres konkrete grenvise mål og man må sette seg inn i struktur og kultur for å få et best mulig bilde av hva som vil være Forsvarets behov tre-fire år fram i tid. Dette problematiseres ved at man ikke vet hvordan implementeringen av OMT vil sette seg i organisasjonen og hvordan det vil påvirke kulturen.

Hvorfor regjeringen ønsker å sivilisere Forsvarets utdanning er uklart. *Forskrift om delvis anvendelse av universitets- og høyskoleloven* forklarte at hensikten var å gjøre FHS relevant og attraktiv innen militær kjernekompetanse. Det argumenterer for viktigheten av å oppnå legitimitet. Hvorvidt det handler om å skaffe legitimitet fra omgivelsene fremfor å sikre at utdannelsen ivaretar Forsvarets behov er ikke blitt løftet under noen av intervjuene eller dokumentene. Regjeringens ønske om å kunne sammenlignes med det sivile medførte at de moderne teoriene for organisasjonsstruktur også ”måtte” være den beste strukturen for Forsvarets utdanning. Derav ble det et problem at utdanningssystemet var fragmentert med manglende styring og var spredt med små fagmiljø. Disse problemene laget nye løsninger som innebar sammenslåing, felles styre, utdanning felles og på tvers og at man la FHS under Universitets- og høyskoleloven. Dermed vil det bli mindre fragmenterte og sterkere fagmiljø. Dette blir til dels en argumentasjon om ”høna og egget” og hvorvidt det var faktisk var et problem at utdanningssystemet besto av flere små enheter. Sivilisering gjennom opprettelsen av et høyskolestyre og gjennom beslutningen om at FHS skulle følge den sivile Universitets- og høyskoleloven er løsninger på et problem som ikke er blitt identifisert. Det vil riktignok skape legitimitet blant omgivelsene, og vil gjøre utdanningen mer sammenlignbar med det sivile. Muligens vil modellen gjøre utdanningen bedre i stand til å møte endringer i samfunnet. En kan dog argumentere for at det var ønsket om å skaffe legitimitet fra omgivelsene gjennom sivilisering som var drivkraften bak den organisatoriske sammenslåingen. Selvsagt var det essensielt at det også samsvarte med effektivisering.

Problemet med at utdanningen er fragmentert med små og sårbare fagmiljø er nok et resultat av at moderne organisering tilsier at store og samlede institusjoner er bedre. Det har vært lite diskusjon om hvorfor det er bedre, annet enn at det effektiviserer kostnader knyttet til administrasjon og at man får større forskningsmiljø. Kanskje er det grunner til å beholde de små fagmiljøene som er blitt eksperter på akkurat det de skal gjøre?

Oppdragene til de respektive fasene ble i seg selv problemer som neste fase skulle løse. Operasjonalisering av IVB var særlig et problem grunnet de detaljerte føringene. Man skulle redusere offisersutdanningen med 1-1½ år som en kostnadsbesparende faktor og skulle fokusere på fellesskap med større fagmiljø, samtidig som man bevarte sertifikatkravene i Sjøforsvaret, og dermed egne fagmiljø. Dette skulle *ikke* gjøres gjennom en sammenslåing av krigsskolene (kun organisatorisk). Disse løsningene fra FD fungerte som nokså begrensende faktorer for å løse de resterende problemene i senere faser.

Fokus skiftet derfor til å finne løsninger innenfor disse rammene, av problemene de medførte, og mindre på det overordnede om å gjennomføre en kvalitetsreform og tilpasse utdannelsen til OMT.

Løsningene fra fase 1 ble presentert i prosjektmandatet. Det relativt snevre tidsperspektivet som ble besluttet, de reduserte kostnadene, og føringen om felles, modulbasert og å ”shoppe” fra det sivile ble utfordringer som måtte løses av prosjektet. Det ble særlig et problem å se hvordan man skulle utvikle profesjon innenfor føringene. Prosjektets løsninger gjenspeilte tidligere føringer om å kutte 500 millioner kroner i utgifter, fjerne 250 ansatte og dermed nærme seg et forholdstall på 1:5 mellom faglige ansatte per elev, og redusere studiet til 3 år. Disse løsningene ble beskrevet som oppdrag til FHS gjennom styringsdokument og implementeringsplan, så vel som gevinstrealiseringsplanen. Nye problemer som oppstod i fase 2 og 3 var at aktørers personlige bekymringer medførte uenigheter og påvirket utarbeidelsen av det nye utdanningssystemet og i bestemmelsen rundt hvilke stillinger som skulle inngå i den nye fagstaben.

Tidsfrister i alle fasene etter IVB har også vært fremtredende. Det har vært korte tidsfrister og flere intervjuobjekter har nevnt at resultatet av prosjektarbeidet kunne vært bedre, om en hadde arbeidet annerledes og hatt bedre tid. Det tyder på at beslutninger har blitt tatt som et resultat av tidsfrist, og at en rett og slett måtte inngå et kompromiss som ikke nødvendigvis var beste løsning.

Gjennom denne oppstillingen av aktører, problemer, løsninger og beslutningsarenaer, har vi trukket fram hovedelementene og drivkreftene i prosessen under utredningsarbeid og utvikling av utdanningsreformen i Forsvaret. Detaljene har blitt dekket gjennom empirien, og vi har forsøkt å få fram hovedpoengene gjennom denne analysen, både sett isolert, og i sammenheng.

6.2 ORGANISASJONSTEORETISKE PERSPEKTIV

I første del av analysen tok vi for oss det første forskningsspørsmålet og har benyttet tabellene utarbeidet fra *Garbage can* –teorien for å besvare det. I denne delen av analysen vil vi benytte de organisasjonsteoretiske perspektivene til å kaste lys på ulike sider av reformen som en utfyllingsstrategi for å fange opp perspektiver som ikke dekkes i første delanalyse. Perspektivene fungerer også som komplementære forståelser for hverandre, hvor det ifølge Christensen mfl. (2015) kan tenkes at det instrumentelle perspektivet og myteperspektivet er framtidsrettede, mens det kulturelle perspektivet ivaretar fortiden.

Denne delen av analysen vil søke å svare på forskningsspørsmålet:

Sett i lys av organisasjonsteoretiske perspektiv, hva har preget beslutninger og organisering under reformprosessen av Forsvarets utdanning?

INSTRUMENTELT PERSPEKTIV

HIERARKISK-INSTRUMENTELL VARIANT

Forsvaret er en streng hierarkisk organisasjon, med rigide organisasjonsstrukturer, som bidrar til at man har mange nivåer av ”ledere og ledergrupper”. I det nye utdanningssystemet kan man for eksempel se på sjefene for forsvarsgrenene Hær, Sjø og Luft som nå sitter i et høyskolestyre. Deres leder er i den sammenheng sjef FHS, som svarer til FST og sjef FST, som igjen ledes av FSJ. FSJ svarer til føringer fra FD som svarer til Stortinget og ledes av Statsministeren. I den hierarkisk-instrumentelle varianten er det forventet at ”lederguppen” kontrollerer og styrer prosessen med utarbeidelse av ny utdanningsreform. I dette tilfellet har prosessen vært styrt fra absolutt øverste hold gjennom Stortingets innstilling 62 S (2016-2017) om *Kampkraft og bærekraft - langtidsplan for Forsvarssektoren*. Ved innstilling 360 S (2017-2018) har de fulgt opp at endringene som skal skje med utdanningen i Forsvaret vil skje i tråd med målsettingene for sektoren, men hvorvidt de har ”kontrollert” utarbeidelsen blir en definisjonssak. FD har også i stor grad styrt retningen for reformen gjennom forarbeid, utvikling av LTP og gjennom IVB. FSJ har gjennom FST gitt sine føringer til prosjektet som har videreutviklet utdanningsreformen.

Forventningen til den hierarkiske varianten er også at mål og krav til ny organisasjon vil bestemmes av ledelsen. Det har vært tydelige krav fra alle ”ledelses-ledd” av reformen etter føringene fra Stortinget og FD. Målene har vært mindre klare og det fremkommer at man har hatt ulike oppfatninger rundt både hva som har vært årsaken bak og ønsket end-state ved reformen.

Problemer og løsninger har blitt besluttet av FMIN, FSJ, styringsgruppen og ledergruppen FHS i sine respektive faser. Beslutninger er gjort av ledelsen, men i stor grad etter råd fra henholdsvis FST-HR, prosjektgruppen, referansegrupper, og dekangruppen.

Prosjektgruppen ble opprettet som en egen utredningsgruppe for organisasjonsspørsmål. Aktørene i prosjektgruppen ble valgt av prosjekteier basert på kompetanse innenfor fagfeltet og deres avdelings interesse for utdanningen, og konkrete deltakere utpekt av sine avdelinger, etter føringer om interessentanalyse fra FST. Utvelgelsen og aktivisering av deltakere ble dermed bestemt av ledere, i tråd med den hierarkisk-instrumentelle varianten.

Basert på det forestående kan man konstatere at det i tråd med forventningene har vært en vertikal samordning hvor øverste ledelse i Forsvaret har politisk og administrativ kontroll over utforming av utdanningsorganisasjonen for alle nivåer.

Den hierarkisk-instrumentelle varianten forventet at prosessen ville foregå som en lukket prosess. Dette stemmer til dels i fase 0 hvor arbeidet i FD var ekskludert for de fleste, hvor aktørene hadde deltakerrettigheter basert på sin formelle rolle i strukturen. Det var riktignok en videreutvikling av kjente elementer fra Stortingsproposisjon 14 (2012-2013) og fra FMR, så reformen kom ikke som en overraskelse. Siden LTP ble behandlet på Stortinget har prosessen i stor grad vært åpen for innblikk.

Etter å ha sett på prosessen bak utdanningsreformen gjennom forventningene knyttet til en hierarkisk-instrumentell variant ser man at man finner igjen stort sett alle elementene, riktignok i varierende grad.

FORHANDLINGS-INSTRUMENTELL VARIANT

Den andre varianten innenfor instrumentell teori vil, som navnet tilsier, være en prosess preget av forhandlinger og kompromisser, med en åpen deltakerstruktur. Formelle beslutninger i arbeidet med utdanningsreformen kan ikke sies å ha vært gjenstand for betydelige forhandlinger, men internt i arbeidsgruppene som har utarbeidet forslag underveis har det nok vært stor grad av diskusjon, forhandling og kompromisser. Som eksempel var, ifølge IO PRO 3, alle deltakerne i prosjektgruppen opplevd som likeverdige, og man søkte å komme til enighet eller kompromisser på alle punkter. Gruppens deltakere var bestemt av ledelsen og derav ingen åpen deltakerstruktur, men utvalget var gjort på bakgrunn av en interessentanalyse og var i så måte bredt sammensatt som et ”utredningsutvalg som vil hente innspill og inkludere aktører som vil bli påvirket”.

Man ønsket en mest mulig heterogen sammensetning av aktører i prosjektgruppen for å ivareta alles interesser i prosessen. Dette er typisk for forhandlingsvarianten. Selv om ikke forhandlingsvarianten forventet at ledelsen hadde en aktiv rolle i utvelgelsen av deltakerne eller den lukkede deltakerstrukturen, står det brede utredningsutvalget i samsvar med forventningene og virker positivt på reformprosessens legitimitet. I fase 0 inkluderte derimot prosessen i liten grad et ”bredt sammensatt utredningsutvalg”. FD konfererte riktignok med grensjefene, og fikk i så måte inkludert aktører som ville bli påvirket av reformen.

En annen forventning knyttet til et bredt sammensatt utredningsutvalg er en modifikasjon av hierarkisk styring. I en så rigid hierarkisk struktur som Forsvaret med separate arbeidsgrupper og ”beslutningsgrupper” ser man lite til dette. På en side har reformen medført strukturelle endringer, men det kan ikke sies å være et resultat av en bred sammensetning. På den andre siden har nok personlige interesser påvirket aktørenes innflytelse, særlig i prosjektgruppen og dekangruppen hvor egne mål og interesser kan ha blitt fremmet fremfor ledelsens.

Et tett samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene og et bredt utredningsutvalg kan forventes å gjøre reformen smidig, men også mindre radikal. Kanskje kan ATOs begrensede inkludering være en del av forklaringen på hvorfor denne reformen har vært nokså radikal? De mest radikale elementene av reformen var besluttet allerede på politisk nivå og i denne fasen var ATO kun inkludert gjennom ”korte kontaktmøter” med FD. Hadde FD ønsket å inkludere ATO mer ville nok disse møtene vært bedre forberedt og mindre basert på ”umiddelbare og impulsive responser” slik IO ATO beskrev dem. I forkant av FMR i 2015 hadde ATO imidlertid vært aktivt involvert. I fase 1 var det forventet at FST ville inkludere ATO til forhandling og drøfting underveis, men dette ser man også lite tegn til i empirien, annet enn et drøftingsmøte i januar 2017 da prosjektmandatet ble lagt fram. ATO ble riktignok inkludert som referansegruppe under prosjektet i fase 2.

Konsulenter fra McKinsey, EY, Sopria Steria og Deloitte har vært inkludert på ulike tidspunkt for å vurdere organisasjonen og identifisere gevinstrealiseringspotensialer. Det er et kjennetegn fra forhandlings-varianten at man innhenter slike eksterne eksperter i tillegg til egne utredninger. Prosessen har i så måte ivaretatt hierarkiets beslutningsmyndighet og kontroll, men samtidig åpnet for innspill fra eksterne og til dels fra ATO. Løsningene som er presentert har vært gjenstand for diskusjoner og flere synspunkter før de når beslutningsmyndigheten, men i realiteten er de fleste beslutningene allerede gjort i arbeidsgruppene.

INSTITUSJONELLE PERSPEKTIV

KULTURPERSPEKTIV

Forsvarets organisasjonskultur er en kultur med et betydelig felles språk, respekt for stilling, og et sett med normer for atferd. Sistnevnte er viktig som representanter for norsk maktanvendelse. Det knyttes generelt sterke bånd og kulturer innad i avdelinger ved at man tilbringer mye tid sammen, har vært gjennom de samme krevende fysiske og mentale utfordringer, så vel som samme utdanning og opplæring.

Det er upresist å vurdere hvordan kulturen preger reformen, særlig ettersom OMT fortsatt er under implementering. En formell struktur-endring som OMT vil kreve en kultur-endring for å kunne fullt implementeres, og det vil ta tid. Det har i alle ledd vært argumentert for at utdanningssystemet må tilpasses det nye tilsettingssystemet, men det står lite om hvordan og hvilken kultur den skal tilpasses. Kulturen som er, og har vært, har nok likevel preget reformen, men det er vanskelig å se hvordan. Noe av årsaker er kanskje at mye av Forsvarets kultur sammenfaller med det hierarkiske?

I det kulturelle perspektivet er det forventet at deltakere utvelges av uformelle tilknytninger og lojaliteter, i utgangspunktet en kontrast til den hierarkiske varianten. Organisasjonskulturen fremmer respekt og lojalitet til hierarkiet, så til en viss grad er kanskje deltakerne valgt basert på lojaliteten til å ivareta de formelle hierarkiske posisjonene.

Forhandlings-varianten beskrev samarbeidet med ATO, men innenfor det kulturelle perspektivet handler forventningen om et stort fokus på innspill fra ATO. Selv om de ikke har vært like mye inkludert i alle fasene, har alle ATO engasjert seg i reformen og kommet med uttalelser, brev og innspill. NOF engasjerte seg så mye at de trakk seg fra referansegruppen til prosjektet i protest om at de synes det gikk uforsvarlig fort fram. BFO valgte fra sin side å bli for å kunne bruke engasjementet til å styre utviklingen.

Bruk av DFØ illustrerer et fokus på at utredningsprosessen benyttet en framgangsmåte som var oppfattet som passende fra omgivelsene. Både fokus på legitimitet og å benytte eksisterende løsninger er typisk for det kulturelle perspektivet. Hele sammenslåingen og etableringen av høyskolestyret er inspirert av reformen på sivil side, mens ambisjonen om å hente offiserer fra sivilt utdannede kan blant annet ha vært inspirert fra danskene.

I henhold til det kulturelle perspektivet burde prosessen vært lang og stegvis. Fasene representerer den tydelige stegvise tilnærmingen gjennom ulike instanser, arbeidsgrupper og beslutningstakere, men fase 1-3 har vært forholdsvis korte.

Et annen kjennetegn fra kulturperspektivet er at endringer møtes med motstand. Som ble tatt opp innledningsvis har det vært stor motstand mot reformen både fra avdelingene, ATO, lærere og politikere, men også fra deltakere i prosessen. Det har vært ulike oppfatninger om hvorfor man gjennomfører reformen og hva som er passende og riktige løsninger for et fremtidig utdanningssystem. Kulturelle forskjeller og individuelle konsekvenser har preget hvordan folk forstår situasjonen og de ulike løsningene, særlig i prosjektgruppen og under dekangruppens arbeid med å utvikle fagstaben. Der så man tegn til at deltakerne fremmet sin egen struktur, eller prøvde å tilpasse det nye til det gamle. Det har ifølge oppgaven til Moxnes og Morén tilsynelatende vært større motstand til reformen i Sjøforsvaret enn ellers. Det kan kanskje forklares gjennom problemene som oppstår i kombinasjon med sertifikatkrav, mindre praksis i utdanningen, eller motstanden OMT har møtt i Marinen. Det har åpenbart vært dårlig kommunisert hva visjonen for reformen er når deltakere i prosessen har hatt ulike bilder av hvor man skal, og i sammenheng med det har det vært dårlig forståelse for behovet av endringen fordi man ikke kjenner seg igjen i problemene som blir identifisert.

MYTEPERSPEKTIV

Forsvaret som en sterkt hierarkisk organisasjon er i utgangspunktet en kontrast til resten av samfunnet hvor det er et stort fokus på flate strukturer. Det norske samfunnet er et relativt likestilt samfunn hvor man i liten grad har noen klasseskiller. Det å innføre to personell-kategorier av tilsatte i Forsvaret kan dermed sies å gå imot normen i samfunnet, og dermed imot forventningen knyttet til myteperspektivet. Likevel har man sett til den sivile utdanningsreformen for inspirasjon når det kommer til organisasjonstenkning i utdanningssystemet. Ordlyden som er brukt av for å beskrive problemet med Forsvarets utdanningssystem er tilnærmet identisk til det som er beskrevet i universitets- og høyskolereformen sivilt. De er alle små, fragmenterte med spredte og sårbare fagmiljøer. Sammenslåing for å skape større fagmiljø og etablering av et høyskolestyre er i tråd med organisasjonstenkningen fra det sivile. Dermed har man valgt å adaptere omgivelsenes akseptable handlemåter angående organisasjonens oppbygning innenfor utdanning. Dette er en del av forventningene fra myteperspektivet hvor man påvirkes av omgivelsene for å skape legitimitet.

Man har også trukket paralleller og sammenlignet utdanningssystemet med andre lands offisersutdanning, i tillegg til å ha benyttet konsulenter, altså ekstern kompetanse for å knytte disse ideene til Forsvarets utdanning. Det var som forventet at FD benyttet reformen som en mulighet til å vise handlingsvilje i tråd med hva som forventes i omgivelsene, og tilpasse utdanning i Forsvaret en struktur som anerkjennes som effektiv i sivil sektor.

Fra et myteperspektiv vil deltakelsen i utredningsprosessen ofte være styrt av omgivelsene og de som ansees som legitimt å inkludere. Valg av deltakere var som nevnt styrt av deres formelle posisjoner, men kanskje også til dels av Forsvarets egne normer om hvem som burde inkluderes. Prosessen har inkludert aktører fra alle relevante avdelinger gjennom føringen om at alle med interesse i reformen skulle være del av prosjektgruppen, og ved at grensjefene representerte krigsskolene i FSJ sjefsgruppe, i styringsgruppen og i høyskolestyret. Hvorvidt representantene fra alle de relevante avdelingene var representative kan diskuteres, for som IO PRO 3 så fint sa: ”Hvor var de unge?”. Prosjektgruppen var bredt sammensatt, men var preget av ”voksne med mye gull på skuldrene” som man sier i Sjøforsvaret.

I form av prosjektgruppen, styringsgruppen, FST HR-U seksjonen, dekangruppen og diverse sjefs-grupper er det tydelig at det er blitt opprettet egne enheter for å drive utredningsprosessen til den nye høyskolen. Disse ulike gruppene som har arbeidet med reformen har vært styrt og kontrollert av politiske føringer, også i tråd med forventninger knyttet til myteperspektivet.

DELKONKLUSJON

Vi vil videre vurdere hva som har preget beslutninger og organisering under Forsvarets utdanningsreform sett i lys av forventningene til de ulike organisasjonsteoretiske perspektivene.

Beslutninger, styring og kontroll

I lys av den hierarkiske-instrumentelle varianten så vi at mange av forventningene ble møtt. Det var kanskje ikke uforventet i og med at Forsvaret som organisasjon er svært hierarkisk organisert, og som vi har sett av analysen ved bruk av *Garbage can* –modellen har også utdanningsreform prosessen vært preget av hierarkiet. Utdanningsreformen har vært styrt og kontrollert av ledere i alle ledd, og de har stilt tydelige krav til ny organisasjon. Forsvarets øverste ledelse har hatt politisk og administrativ kontroll over utforming av utdanningsorganisasjonen på alle nivå.

Selv om beslutninger er fattet av ledelsen, har beslutningene vært resultat av forhandlinger og kompromiss som er blitt vedtatt i diverse arbeidsgrupper. Dette er trekk som kjennetegner den forhandlings-instrumentelle varianten og som ikke er typisk for den hierarkisk-instrumentelle varianten. I disse arbeidsgruppene kan forslagene også ha vært preget av personlige interesser fremfor ledelsens, men forslagene som ble anbefalt til lederne har vært gjenstand for diskusjoner og vært samstemte.

Hele prosessen bak utforming av nytt utdanningssystem har vært stegvis i henhold til fasene i empirien, hvor beslutninger har vært tatt gjennom mange instanser, beslutningstakere og etter råd fra diverse arbeidsgrupper. Selv om prosessen har gått relativt fort er den stegvise prosessen typisk for endringsprosesser etter kulturperspektivet. Det har også vært fokus på at framgangsmåten er oppfattet som passende fra omgivelsene. Det at man ønsket å tilpasse strukturen til den som anerkjennes sivilt fra omgivelsene og å benytte reformen til å vise handlingsvilje bærer samtidig preg av myteperspektivet. Der er det også typisk at det opprettes egne enheter for å drive utredningsprosessen, akkurat slik prosjektgruppen, styringsgruppen og dekangruppen ble opprettet i reformprosessen. Disse gruppene var styrt og kontrollert av politiske føringer, både i samråd med myteperspektivet og den hierarkisk-instrumentelle varianten.

Det at utredningsprosessen har sett til eksisterende løsninger, både sivilt og fra andre nasjoner er trekk både fra kulturperspektivet og myteperspektivet. Sistnevnte vektlegger at man adapterer omgivelsenes akseptable handlemåter angående organisasjonens oppbygning, og at man lar seg påvirke av omgivelsene for å skape legitimitet. Dette er tydelig ved at man har valgt å underlegges sivil Universitets- og høyskolelov. Kulturperspektiver handler mer om at man blir påvirket og finner løsninger som samsvarer med det som eksisterer.

Kulturperspektivet er interessant å vurdere fordi det legger opp til at organisasjonskulturen påvirker beslutninger, men i dette tilfellet søker man å gjennomføre en kulturendring samtidig som man skal tilpasse utdannelsen til den. Det kulturelle perspektivet har vært tydelig ved at det har vært mye motstand til reformen internt i organisasjonen. Det gjelder motstand fra organisasjonen som helhet, men også blant deltakere i utredningsprosessen hvor kulturelle forskjeller preger hvordan folk forstår reformen. Samtidig preger individers frykt for konsekvenser og deres egne interesser hvordan de opplever de ulike løsningene, og kan ha preget deres bidrag og innflytelse i arbeidsgruppene.

Organisering og deltakelse

Utvelgelse av deltakere i prosessen har vært styrt av ledelsen i tillegg til at deltakerrettigheter i stor grad har vært basert på formelle roller i strukturen. Det er den hierarkisk-instrumentelle måten å styre deltakelse på. I prosessen har det dog vært eksterne eksperter inne i form av diverse konsulentselskap, typisk både etter forhandlings-instrumentell variant og myteperspektivet. I og med at disse konsulentene ikke har hatt noen ”stemmerett” i prosessen passer de best under myteperspektivet. Begge varianter/perspektiver legger opp til et bredt sammensatte utredningsutvalg, og i prosjektgruppen skulle alle aktører som ville bli påvirket være inkludert. De tidlige fasene var mindre sammensatte, men grensjefene har vært inkludert i hele prosessen gjennom FSJ sjefsgruppe, styringsgruppe og nå i Høyskolestyret, så til en viss grad har bredden vært ivaretatt gjennom utredningen. ATO sine engasjement og påvirkning gjennom referansegruppe og oppfølgingsmøter har vært i tråd med det kulturelle perspektivet.

Grad av åpenhet underveis i prosessen har vært varierende, men bortsett fra under FDs arbeid med LTP har det vært en relativt åpen prosess. Åpenheten samsvarer med forhandlings-instrumentell variant og er utypisk i den hierarkiske-instrumentelle varianten.

Oppsummert har perspektivene tatt for seg ulike aspekter ved reformen. De elementene som har vært fremtredende er at prosessen har vært styrt og kontrollert av politiske føringer, og ledelsen har vært aktiv i prosessen ved å sette tydelige mål og krav til ny organisasjon, i utvelgelse av deltakere, og at det har vært en vertikal samordning. Beslutninger har også blitt vedtatt av ledere, men forslagene har vært resultat av diskusjoner og kompromiss mellom aktørene i arbeidsgruppene. Prosessen har vært stegvis med opprettelse av egne enheter for å drive prosessen, med bruk av konsulenter, innspill fra ATO, og det har blitt hentet inspirasjonen fra eksisterende løsninger nasjonalt og internasjonalt. Utredningsutvalg har vært bredt sammensatt og har inkludert aktører fra alle relevante avdelinger. I tillegg har reformen møtt mye motstand.

7. AVSLUTNING

Hva er drivkreftene bak innholdet i Forsvarets utdanningsreform?

7.1 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Prosessen rundt utredning av utdanningsreformen har vært stegvis implementert ovenfra og ned. Alle beslutninger har vært fattet av lederne for de respektive fasene, de har stilt krav til det nye utdanningssystemet, og hele prosessen har vært kontrollert og styrt etter politiske føringer. Stegvis i prosessen har det blitt opprettet bredt sammensatte arbeidsgrupper for å arbeidet med prosjektet, fagplanene og organisasjonsstrukturen under nye FHS. Disse arbeidsgruppene har gjennom diskusjoner og kompromiss utarbeidet forslag, og har i praksis vært beslutningsarenaene under utdanningsreformen.

For å bidra til løsninger har det vært inne flere ulike konsulentselskap, alle arbeidstakerorganisasjonene har vært engasjert, og man har sett både nasjonalt og internasjonalt etter eksisterende løsninger. Reformen har vært gjenstand for motstand fra mange ulike aktører, både internt og eksternt. Det er et naturlig resultat når en endringsprosess blir implementert ovenfra, men kan også brukes som et virkemiddel for å gjøre produktet bedre.

Dette sammensuriet av elementer fra ulike organisasjonsteoretiske tankegangene og perspektiver kan tenkes å ha vært benyttet for å tillate noen kulturell tilpasninger og la flest mulig av de berørte partene ta del i en prosess og en struktur som ellers er meget hierarkisk. Forsvaret har ivarettatt den grunnleggende hierarkiske kontrollen gjennom flere ledd av ledere som har måtte godkjenne forslag, og som har delegert prosessen videre til neste leder av neste fase. Underveis har man dog i de fleste faser hatt rom for diskusjoner i relativt bredt sammensatte grupper for å dekke de ulike parters egeninteresser.

Den mest fremtredende drivkraften som har vært gjennomgående i alle ledd av utdanningsreformen har vært Forsvarets behov for å styrke sin operative evne. Den mest effektive måten utdanningssystemet har kunnet bidra til å styrke Forsvarets operative evne er nettopp å effektivisere. Ved å redusere utgifter får man fristilt midler som kan omdisponeres til operativ virksomhet. Dette har vært drivkraften som har ført til sammenslåing, kortere utdanning, modulbasert undervisning, færre faglige ansatte, redusert lønn for kadetter, med mer.

Det er blitt påpekt at Forsvaret har slitt med å beholde personell og at utdanningssystemet ikke har holdt følge med utvikling internt i Forsvaret eller med det sivile. Dette var faktorer som har hatt betydning for å sette i gang og argumentere for arbeidet med reformen, men har vært lite aktive som drivkrefter underveis.

En av de fremtredende drivkreftene i reformen har vært politikernes ønske om å fremstille Forsvaret som legitimt i samfunnet. Det var et politisk ønske om å omstrukturere og gjennomføre en reform slik at man kunne sammenlignes med andre institusjoner i samfunnet, og dermed skape legitimitet hos omgivelsene. Det har ført til sivilisering hvor FHS nå er underlagt Universitets- og høyskoleloven, innføring av Høyskolestyret, modulbasert undervisning, en tanke om å hente flere offiserer fra sivil utdanning og om å inngå samarbeid med sivile utdanningsinstitusjoner.

Behovet for å tilpasse utdanningen til utviklingen som følge av OMT var en av de mest uttalte drivkreftene for å få i gang utdanningsreformen, og ifølge noen, den aller viktigste drivkraften. Det har dog vært særdeles lite fokus på tilpasning til OMT i løsningsarbeidet, og en nesten ubetydelig drivkraft underveis i prosessen. Basert på et inntrykk av at politikerne ønsket å gjennomføre en reform, kan OMT ha vært problemet de søkte for å begrunne løsningen. På en annen side kan den manglende drivkraften være et resultat av at mange deltakere synes det var for tidlig å forme utdanningen mot det man forventer at en offiser skal kunne etter ny ordning.

Det har gjentatte ganger vært argumentert for at utdanningssystemet var spredt, fragmentert, dyrt og manglet styring og helhet, men drivkreftene for å gjennomføre reformen handlet nok mer om effektivisering og legitimitet, hvor disse argumentene ble problemene som kunne argumentere for reformen. Det er indikasjoner på at kanskje utdanningsreformen i seg selv har vært løsningen som jaktet på et problem. Kanskje er OMT, sivilisering og effektivisering problemene som skulle sikre løsningen om en reform?

Uavhengig av hva som har vært drivkreftene, har man nå startet implementering av en reform av det norske Forsvarets utdanning. Reformen skulle være en kvalitetsreform, hvor man samtidig fristilte økonomisk ressurser til den operative delen av styrkestrukturen. Det var tydelige gevinstrealiseringspotensialer i utdanningssystemet, men nå bør fokuset framover være på kvalitet og å sikre at offiserene som skal ivareta Norges sikkerhet tenker smartere, anvender teknologien smartere og handler smartere enn alle potensielle motstandere. Det bør være vår pris å betale for å sikre Norges frihet i fremtiden.

7.2 AVSLUTTENDE KOMMENTARER OG FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING

Studien har tatt for seg prosessen under utredning av nytt utdanningssystem i Forsvaret. Det er en prosess som fortsatt er under implementering, og noe av systemet vil bli til etter hvert. Det første kullet under ny reform har snart fullført sitt første semester sammen på FHS, og skal videre til sine grenvise utdanningsinstitusjoner. Fase 4 vil starte til sommeren, og da vil man så smått kunne starte å vurdere kvaliteten av den utdanningen som nå tilbys. Da kan muligens funnene fra denne prosess-studien, med tanke på drivkrefter og innhold, gi innsikt til å dra utviklingen i riktig retning. Det vil være interessant å gjennomføre en effektstudie på sammenhengen mellom prosessen og de resultatene man oppnår i årene framover. Særlig vil en studie som vurderer første kull uteksaminert etter ny ordning mot tidligere kull være interessant. En annen viktig vinkling er å vurdere hvorvidt man evnet å møte Forsvarets behov.

8. KILDER

ANDERSEN, S. 1997. *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.

BAKKE-JENSEN, F. 2018. *Brev fra Forsvarsdepartementet v/statsråd Frank Bakke-Jensen til utenriks- og forsvarskomiteen, datert 12. april 2018*.

BEFRING, Å. M. & H. NORUM 2018. *Vil ha omkamp om forsvarsutdanning*. 04.03.2018. [Online] <https://nrk.no/> [Accessed 24 Oct 2018].

BFO 2016. *Er fasiten feil – en rasing av utdanningssystemet*. 22.06.2016. [Online] <https://bfo.no/> [Accessed 24 Oct 2018].

BRRUN-HANSEN, H. 2015. *Et Forsvar i endring – Forsvarssjefens fagmilitære råd*.

BRUUN-HANSEN, H. 2017. *Utdanningsreformen - FSJ gjennomføringsplan*.

CHRISTENSEN, T., P. LÆGREID, P.G. RONESS & K.A. RØVIK 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

EGEBERG, M. 1984, *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Achehaug.

EKERN, A. C. (1996). *Organisasjonsutforming – et styringsinstrument? En analyse av ROSA-prosjektet – omorganiseringsprosessen i skatte- og avgiftsetaten*. Oslo: Universitetet i Oslo, institutt for statsvitenskap.

FORSVARET, 2018. [Online] <http://forsvaret.no> [Accessed 24 Oct 2018].

FORSVARSDEPARTEMENTET 2012. *Kompetansereformen i forsvarssektoren*.
- *Forberedelsesfasen Mars 2012. Statusrapport – Forsvaret*.
- *Kartleggings- og planleggingsfasen av kompetansereformen. Mars 2012. Statusrapport Forsvarsdepartementet*.
- *Sluttrapport. Kartleggings- og planleggingsfasen av kompetansereformen*.

FORSVARSDEPARTEMENTET 2013. *Meld. St. 14 (2012-2013). Kompetanse for en ny tid*.

FORSVARSDEPARTEMENTET 2015. *Prop. 151 S (2015-2016). Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*.

FORSVARSDEPARTEMENTET 2016. *Kampkraft og bærekraft, Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017-2020*.

FORSVARSTABEN 2016. *Prosjektmandat for utdanningsreformen*. Drøftet 20. Januar 2017.

DANIELSEN, T. & R. SKAUG. 2016. *Ny struktur, hva med kultur?* FFI.

- GRØNMO, S. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- HEIER, T. 2017. *Kompetanseforvaltning i Forsvaret*. Bergen: Fagbokforlaget.
- HELLESUND, D. 2017. *Skjebnehøst for krigsskolene*. 08.08.2017. [Online]
<http://pahoyden.no/> [Accessed 24 Oct 2018].
- HENRIKSEN, D. 2017. *Om utdanning, kvalitet og gevinstrealisering*. [Online]
<https://nof.no/> [Accessed 24 Oct 2018].
- JACOBSEN, D. I. 2015. *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Oslo, Cappelen Damm.
- KLÆBOE, K. 2013. *Kompetanse for en ny tid, kronikk*. 12.04.2013 [Online]
<https://regjeringen.no/> Accessed 24 Oct 2018].
- KUNNSKAPSDEPARTEMENTET 2015. *Meld. St. 18 (2014-2015) – Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*.
- KVAMME, O. D. 2017. *Offisersforbundet trekker seg fra utdanningsreformen*. 11.10.2017. [Online]
<https://aldrimer.no/> [Accessed 24 Oct 2018].
- LØKKE, E. 2016. *Et Forsvar i konstant omstilling*. 14.04.2016. [Online]
<https://minervanett.no> [Accessed 24 Oct 2018].
- NOF. 2017. *NOF trekker seg fra utdanningsreformen*. 10.10.2017. [Online]
<https://nof.no/> [Accessed 24 Oct 2018].
- MEYER, J.W., & B. ROWAN. 1991. *Institutionalized organizations: Formal structure as Myth and Ceremony*. American Journal of Sociology, Vol 83.
- MOXNES R. A. & J. A. MOREN. 2018. *Utdanningsreformen: Økonomisk gevinst eller operativ effekt?*
- OLSEN, J. P. 1992. *Analysing Institutional Dynamics*. I Staatswissenschaften und Staatspraxis
- OLSEN, Ø. F. 2018. *Frykter for utdanningen*. 03.05.2018. [Online]
<https://forsvaretsforum.no/frykter-for-utdanningen> [Accessed 24 Oct 2018].
- RONESS, P. G. 1997. *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- SABEL, K. 2018. *Utdanningsreformen – KrF og Senterpartiet vil ha "omkamp"*. [Online]
<http://wpstatic.idium.no/kol.no/2018/04/Microsoft-Word-Leder-om-utdanningsordningen-mars-2018.docx.pdf>
[Accessed 24 Oct 2018].

SAUNES, Kontreadmiral L. 2017. *Status og utfordringer i Sjøforsvaret*. [Foredrag/Online]
<https://oslomilsamfund.no/> [Accessed 24 Oct 2018].

SELZNICK, P. 1997. *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug

STORTINGET. 2017. *Innstilling 62 S (2016-2017)*.

STORTINGET. 2018. *Representantforslag 164 S (2017-2018) - Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trygve Slagsvold Vedum, Knut Arild Hareide, Steinar Ness, Hans Fredrik Grøvan og Per Olaf Lundteigen om utdanningsreformen i Forsvaret*.

STORTINGET. 2018-2. *Innstilling 360 S (2017-2018)*.

THOMSEN, Generalmajor R. 2005. *Fremtidens militære utdanningsystem*. [Foredrag/Online]
https://oslomilsamfund.no [Accessed 24 Oct 2018].

VESTLI, J. & L.A. IRGENS 2017. *BFO om utdanningsreformen i Forsvaret*. 19.12.2017. [Online]
<https://bfo.no/> [Accessed 24 Oct 2018].

ØSTERUD, Ø. 2002. *Statsvitenskap, Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

9. VEDLEGG

Vedlegg A: Godkjennelse fra NSD

Det innsendte meldeskjemaet med referansekode 186875 er nå vurdert av NSD.

Følgende vurdering er gitt:

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 10.10.2018.

Behandlingen kan starte.

MELD ENDRINGER

Dersom behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringer gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 1.11.2018

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD finner at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet.

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

De registrerte vil ha følgende rettigheter i prosjektet: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). Rettighetene etter art. 15-20 gjelder så lenge den registrerte er mulig å identifisere i datamaterialet. NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp behandlingen ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD:

Øivind Armando Reinertsen

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg B: Godkjenning fra FHS



FORSVARET
Forsvarets høyskole

1 av 2

Vår saksbehandler

Borghild Boye, bboye@mil.no
+4723 09 57 55, 0510 5755
FHS/STAB/UTD FOU

Vår dato

2018-10-24

Vår referanse

2018/038522-002/FORSVARET/ 919

Tidligere dato

Tidligere referanse

Til

Helene Bernt Håkonsen

Kopi til

.
..

Tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål

1 Bakgrunn

Forsvarets høyskole (FHS) har mottatt din søknad av 14. oktober 2018 om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål. Prosjektet det skal samles data til er en masteroppgave, og følgende problemstilling er oppgitt: «Hvilke drivkrefter har preget Forsvarets utdanningsreform?» Det skal gjennomføres intervju med enkeltpersoner fra Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben, en arbeidstakerorganisasjon, FHS- ledergruppe, prosjektgruppen for utdanningsreformen og dekangruppen.

2 Drøfting

Vurdering av søknader om innhenting av opplysninger fra Forsvaret til forskningsformål er regulert av *Bestemmelse om utlevering av personopplysninger til forskning og gjennomføring av spørreundersøkelser*, fastsatt av sjefHR-avdelingen i Forsvarsstaben 1. mai 2018.

I henhold til punkt 2.3 og 2.4 i denne bestemmelsen er det en forskningsnemnd nedsatt av sjefFHS som behandler søknader om tillatelse til å innhente opplysninger i Forsvaret til forskning. Kriterier og rettsgrunnlag som skal legges til grunn for vurderingen er omtalt i punkt 4.1 og 4.2.

Forskningsnemnda har vurdert din søknad som tilfredsstillende i henhold til gjeldende krav.

3 Vedtak

Søknad om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål innvilges. Tillatelsen gjelder til prosjektslutt 1. november 2018.

4 Vilkår for tillatelsen.

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

Sven G. Holtmark
professor
leder av forskningsnemnda

Postadresse	Besøksadresse	Sivil telefon/telefaks	Epost/ Internett	Vedlegg
Postboks 800 Postmottak 2617 Lillehammer Norge	Akershus festning, bygn 14 / 0015 OSLO Norge	Militær telefon/telefaks 99/0500 3699	postmottak@mil.no www.forsvaret.no	
			Organisasjonsnummer NO 986 105 174MVA	

Vedlegg C: Intervjuguide

Denne intervjuguiden består av en rekke spørsmål som kan være til hjelp for å holde fokus i intervjuet og unngå for mange avsporinger. Den er ment som et hjelpemiddel og ikke et manus.

Prosessen:

- Kan du beskrive din rolle i prosessen?
- Kan du kort beskrive prosessen bak utdanningsreformen?
- Hvordan kom du inn i prosessen/prosjektet?
- Kan du fortelle kort om hensikten med utdanningsreformen?
 - o Hvem tok initiativet til reformen (FST, FHS, FD, Regjering, Stortinget)?
 - o Er det noen spesielle hendelser du kjenner til som kunne ha vært med å påvirke arbeidet med en utdanningsreform?
 - o Var det nøkkelpersoner som drev prosessen?
 - o Hva var hovedargumentet for reformen?
- Hvem utformet prosjektmandatet?
 - o Hvem var deltakere i denne gruppen?
 - o På hvilket grunnlag ble disse valgt?
 - o På bakgrunn av hva ble prosjektmandatet utformet?
 - o I hvilken grad ble eksterne aktører, utenfor forsvarrets og FDs organisasjoner, involvert i utforming av prosjektmandatet?
 - o I hvilken grad ble interne aktører, innad i forsvarrets og FDs organisasjoner, involvert i utforming av prosjektmandatet?
 - o Har det vært noen endring i intern organisering i Forsvaret (hvem som driver prosjektet)?

Prosjektarbeid:

- Hvordan ble arbeidsfordelingen mellom deltakere i prosjektene bestemt?
- Hvordan ble deltakere/aktører i prosjekter valgt ut?
- Hvordan oppfattet du prosjektgruppens mandat/oppgave?
- Hvem rapporterte du til og hvor ofte?
- Ble det utformet forskjellige forslag til løsning?
- Hvordan foregikk det rent praktiske arbeidet i din prosjektgruppe?
- Ble eksterne aktører involvert i prosjektets arbeid?
- I hvilken grad har de forskjellige avdelingen innen utdanning blitt involvert i prosessen?

Organisasjonstenkning og forankring:

- Var det klare føringer for hvilke problemer og løsninger dere skulle konsentrere dere om?
- Er utdanningsreformen godt kjent i organisasjonen for de som ikke er direkte involvert?
- Har det vært handlingsrom til å gjøre tilpasninger underveis?
- Var det temaer som var vanskelig å oppnå enighet om i prosjektgruppen?
- Har du opplevd en endring av drivkrefter for reformen underveis i prosessen?
- Er det tatt avgjørelser du mener ikke har forankring i virkeligheten og som ikke støttes av analyser?
- Har du opplevd motsigende argumentasjon fra forskjellige hold?
- Kan du forklare med egne ord hvorfor det var behov for en utdanningsreform?

Vedlegg D: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt

”En kvalitativ studie av drivkreftene bak Forsvarets utdanningsreform”

Prosjektgruppen

Forskningsprosjektet inngår som masteroppgave i studiet ”Strategisk ledelse og økonomi” som er en erfaringsbasert master ved Universitetet i Tromsø. Oppgaven utarbeides av Andreas Knarvik og Helene Håkonsen som begge har gått Operativ Marine ved Sjøkrigsskolen og som for tiden arbeider som nestkommanderende på fartøy i Marinen.

Veileder for oppgaven er Førsteamanuensis Ådne Danielsen ved UiT.

Bakgrunn og formål

Oppgaven vil ta for seg drivkreftene bak utdanningsreformen i Forsvarets offisersutdanning. Som respondent er du ansett å ha god innsikt i prosessen som har ført til utdanningsreformen og vi håper du har mulighet til å stille til intervju for å hjelpe oss å belyse problemstillingen.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

For å bedre flyten i intervjuet, holde fokus på dialogen, og sikre riktige gjengivelser ønsker vi å ta lydopptak av intervjuet. Gjennom deltakelse vil du kunne bli identifisert på bakgrunn av beskrivelse av din rolle i reformen, men du vil ikke bli omtalt ved navn.

Vi vil kun bruke opplysningene om deg i masteroppgaven. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun prosjektgruppen som vil ha tilgang til lydopptak og transkribert intervju. Masteroppgaven skal etter planen avsluttes 01.11.2018. Alle opptak vil slettes etter ferdigstillelse av prosjektet.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS. Ved spørsmål til studien eller dine rettigheter kan du ta kontakt med NSD på tlf 55 58 21 17 eller veileder Ådne Danielsen på tlf 99359705.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert. Dersom det er deler av intervjuet du ønsker skal fremstå anonymt ber vi deg fremheve dette.

Gjennomlesning før levering

Kryss av her dersom du som respondent ønsker å lese gjennom rapporten og komme med innspill/kommentarer/endringer før den leveres/publiseres.

Samtykke

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

(Signert av prosjektdeltaker, dato)