

Ytelsesbasert logistikk i Forsvaret

Har Forsvaret de nødvendige forutsetninger for å implementere ytelsesbaserte logistikk?

Tommy Lund

Masteroppgave i organisasjons- og ledelsesvitenskap - mai 2016

SAMMENDRAG

Forsvaret er stilt overfor krav til kostnadsbesparelser og sivile logistikk-konsepter blir i økende grad vektlagt innen militær logistikk. I ytelsesbaserte kontrakter er hovedhensikten å etablere et forholdsmessig langsiktig partnerskap mellom den private industrien og Forsvaret, som begge parter kan dra nytte av.

Målet med denne studien er å undersøke hva som skal til for at slike samarbeidskontrakter mellom sivile leverandører og Forsvaret vil fungere i logistikk-kjeden i Forsvaret.

Med støtte i teorier om ytelsesbaserte kontrakter, teorier hvordan organisasjoner fungerer og blir formet – samt teorier om strategisk kompetansestyring og empiri, drøfter studien problemstillingen: “Har det norske Forsvaret de nødvendige forutsetninger for å implementere ytelsesbasert logistikk?”. Metodisk baserer studien seg på en hermeneutisk tilnærming, som tilsier at et fenomen alltid må fortolkes og forstås ut i fra sin kontekst (Jacobsen, 2015:28). Det er gjennomført kvalitative intervjuer med et todelt forskningsdesign: Først åpne spørsmål og deretter respons på forhåndsdefinerte – men uladete – faktorer.

Konklusjonen er at Forsvaret ikke har en klar strategi for hvordan man skal innføre ytelsesbasert logistikk som konsept. Det er ikke tilstrekkelig kompetanse på området, og det avdekkes ingen strategi for å skaffe denne kompetansen. I tillegg er det uklarheter i rollene, ansvar og myndighet, blant annet fordi det er en skepsis i Forsvaret til å slippe sivile partnere inn i logistikk-kjeden, spesielt i forhold til militære operasjoner. De politiske føringene er uklare og gir manglende retning. Kombinasjonen mellom manglende kompetanse og uklare krav, gir stillstand.

SUMMARY

The Norwegian Armed Forces are faced with demands for cost savings. Civilian logistics concepts are being increasingly emphasized in military logistics. In Performance-Based Logistics (PBL), the purpose is to establish a long-term partnership between the private industry and the military, which both parties can benefit from.

The aim of this study is to examine what is needed for such cooperation contracts between civilian contractors and defense and how it will be incorporated in the logistics chain in the Armed Forces.

The conclusion is that the Armed Forces do not have a clear strategy for how to introduce performance-based logistics as a concept. It is not a sufficient expertise in this area, and they revealed no strategy to acquire this expertise. In addition, there are ambiguities in the roles, responsibilities and authority, partly because of skepticism in the military to include civilian partners in the logistics chain, particularly in relation to military operations. The political guidelines are unclear and provide a lack of direction. The combination of lack of competence and unclear requirements provides a standstill.

Innhold

SAMMENDRAG	iii
SUMMARY	iv
1 Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn.....	1
1.2 Begrepsavklaring og avgrensning	3
1.3 Problemstilling.....	4
1.4 Oppgavens oppbygning	5
2 Teoretisk referanseramme.....	5
2.1 Litteratur om ytelsesbaserte kontrakter i det norske Forsvaret.....	5
2.2 Forsvarssektoren og Forsvaret	7
2.3 Mål og strategi, kompetansebygging og organisering	9
2.4 PBL (ytelsesbaserte logistikk) som begrep	11
2.5 Hva kjennetegner en ytelsesbasert kontrakt	12
2.5.1 Kontrakten på C-130J	13
2.5.2 F-35 kampfly, foreløpig grunnlag for understøttelse.....	15
2.6 Hva skiller ytelsesbaserte kontrakter fra andre kontrakter og fra andre logistikkteorier	16
2.7 Ytelsesbaserte kontrakter i et konseptuelt perspektiv	17
2.8 Oppsummering av det teoretiske grunnlaget	19
3 Metode.....	20
3.1 Forskningsdesign	20
3.2 Valg av undersøkelsesenheter og respondenter.....	21
3.3 Datainnsamling.....	23
3.4 Studiens reliabilitet og validitet.....	23

3.5	Studiens overførbarhet	24
4	Empiri	25
4.1	Målsetning og strategi.....	25
4.1.1	Politiske føringer	26
4.1.2	Forsvarets egne direktiv	26
4.2	Ledelse og ledelsesforankring	28
4.3	Organisering og logistikk	29
4.4	Ytelsesbasert logistikk som konsept i militære operasjoner.....	30
4.5	Beredskap	32
4.6	Tillit og leverandørrelasjoner	34
4.7	Kompetanse.....	35
4.8	Systemunderstøttelse.....	37
4.9	Økonomi	39
4.10	Oppsummering	40
5	Konklusjon	41
5.1	Forslag til videre arbeid	43
	Forkortelser	44
	Referanseliste.....	45
	Vedlegg A - Intervjuguide	49
	Vedlegg B - Samtykkeerklæring	52

1 Innledning

Ytelsesbasert logistikk er en relativt ny forretningsmodell som i de siste årene er introdusert til det norske Forsvaret. Bakgrunnen er å oppnå en høyere systemytelse ved å forbedre responsevnen og dermed redusere kostnadene til Forsvaret. Hensikten med slike kontrakter er å overføre mer økonomisk risiko til den private industrien.

Studien ser på ytelsesbasert logistikk i en norsk-militær sammenheng, og er i hovedsak en induktiv analyse der det identifiseres forutsetninger for implementering og bruk av ytelsesbasert logistikk som konsept i Forsvaret. Oppgaven gjør et dykk inn i de erfaringer Forsvaret har fra ytelsesbaserte kontrakter i dag, knyttet til drift og vedlikehold, og ser på hvordan Forsvaret imøtekommer de kontraktene som eksisterer og som er planlagt i dag.

I andre land er det gjennomført noen undersøkelser for å se på hvordan man kan lykkes med ytelsesbasert logistikkunderstøttelse som konsept, der man har lykkes med Supply Chain Management (SCM). Det er flere forhold som tilsier at Norge er i en annen situasjon.

Hensikten med denne studien er å utrede hva som muligens mangler, for å innføre ytelsesbasert logistikk som konsept i Norge, samt ytterligere tilføre norsk empiri på området.

1.1 Bakgrunn

Forsvaret har over lang tid hatt krav på seg til mer kostnadseffektiv drift, og derfor har sivile logistikk-konsepter i økende grad blitt vektlagt innen militær logistikk. Fordelene med økt grad av sivilisering blir også ansett som så store, og da særlig økonomisk, at det ofte ikke lenger er et valg, men et må-krav å bruke sivile ressurser når militære operasjoner planlegges (Borgen, 2013). Iverksettelsesbrevet til Prop. 73 S (2011-2012) stadfester at Forsvaret skal fornye og videreutvikle samarbeidet med næringsliv og industri der dette er formålstjenlig, for å oppnå økt produktivitet, kvalitetsforbedringer og kostnadsreduksjoner (FD, 2012, pkt 3.6.2). Samtidig viser også industrien interesse for å påta seg et større ansvar innenfor drifts- og vedlikeholds-prosesser i Forsvaret (Gulichsen, S., Reitan, J. & Listou, T. 2011:10). Performance Based Logistics (PBL) eller ytelsesbasert logistikk som det kalles i

Forsvaret (Forsvarets logistikkorganisasjon, 2013) er et relativt nytt konsept for understøttelse av militære våpensystemer.

Konseptet innebærer en endring, fra den tradisjonelle transaksjonsbaserte formen for styring av kontrakter, over til en situasjon der kontraktene følges opp med utgangspunkt i et sett med måleparametre knyttet til prestasjonen til systemet. Dette vil si å gå bort fra kontrakter som regulerer hva som skal gjøres og hvordan det skal gjøres, og over til kontrakter der prestasjonen til systemet er forhåndsdefinert og reguleres gjennom incentiver (Glas, Hofmann & Eβig, 2010). I den transaksjonsbaserte tenkningen er kunden selv ansvarlig for at produkter og tjenester som kjøpes, omsettes til en kravstilt ytelse, mens i ytelsesbaserte kontrakter overføres et større ansvar til leverandøren. PBL som konsept oppstod mot slutten av 90-tallet, først og fremst i USA, men det har tidligere vært lignende konsepter, basert på ytelsesmåling i andre sektorer.

Selv om militært-sivilt samarbeid er en relativt ny strategi i norsk militær sammenheng, er tendensen at flere og flere våpensystemer blir levert med ytelsesbaserte forsynings- og/eller vedlikeholdskontrakter. Eksempler på eksisterende kontrakter er blant annet vedlikehold av motor F100 til kampflyet F-16 og vedlikehold av transportfly C-130J Hercules. I tillegg er det nå nylig etablert ytelsesbaserte løsninger for tungt vedlikehold av helikopteret NH-90, samt vedlikehold av motoren til redningshelikopteret Sea-King. Det jobbes også med å etablere tilsvarende kontrakter på deler av driften av P-3C Orion overvåkningsfly, og i tillegg vil de nye kampflyene F-35 leveres med ytelsesbaserte løsninger både på system- og plattformunderstøttelsen. I tillegg til disse PBL-kontraktene til fly, finnes det ett annet militær-sivilt samarbeid: Det er nylig underskrevet en kontrakt med Wilhelmsen-Gruppen for å understøtte Heimevernet (HV) med et nytt beredskapskonsept ved oppsetting. Konseptet her er at HV har pakket klart utstyr i containere som Wilhelmsen-Gruppen oppbevarer og leverer til avtalte posisjoner når behovet oppstår. Med dette konseptet så unngår Forsvaret å sitte med egne lager og egen transportkapasitet.

1.2 Begrepsavklaring og avgrensning

Amerikanske undersøkelser bruker begrepene *enablers* og *barriers* for hva som må ligge til grunn for vellykket implementering av PBL (DeVries (2005), Edison og Murphy (2011) og Gansler og Lucyshyn (2006). Tilsvarende begreper, som *supportive* eller *obstructive* bruker tyske artikler om forhold som påvirker evnen til å etablere ytelsesbaserte løsninger (Kleeman et al, 2012). I norsk sammenheng brukes begrepene fremmer og hemmer utvikling og bruk av PBL (Håbjørg, 2015).

Flere kilder opererer med suksesskriterier for ytelsesbaserte leveranser og disse kan anses å fremme konseptet dersom de er tilstede og virke hemmende dersom de ikke imøtekommes (Gulichsen et al, 2011, Geary og Vitasek, 2008 og Håbjørg, 2015). I denne studien vil det være aktuelt å se dette i kontekst med Forsvaret og hvorledes disse faktorene er nødvendige forutsetninger for å lykkes med ytelsesbaserte logistikk i Forsvaret. Det vil være naturlig å se om dette kan drøftes opp imot selve konseptet, for så å se dette opp mot hvordan Forsvaret står i forhold til implementering av ytelsesbasert logistikk.

Med begrepet faktorer menes elementer som viser seg å være viktige for utvikling, implementering og bruk av ytelsesbaserte løsninger. Faktorer kan for eksempel være ulike regelverk, prosedyrer og rutiner, strukturelle og kulturelle forhold, økonomiske, kompetansemessige eller operasjonelle forhold. Med forutsetning menes hva som må være til stede for å bidra til å implementere og videreutvikle ytelsesbaserte kontrakter som konsept. Begreper som "betingelser", "krav", "vilkår" osv. bør ikke nyttes i stedet for "forutsetninger" i en slik kontekst. Det dreier seg således ikke om å blande begrepene "forutsetninger" og "fakta".

Den valgte analyseenheten er den ytelsesbaserte kontrakten om levering av reservedeler og vedlikehold på C-130J. Studien tar videre for seg å se på hvor Forsvaret står i forhold til den nye ytelsesbaserte kontrakten for F-35, og da også hvordan Forsvaret prinsipielt må forholde seg til ytelsesbaserte leveranser til våpenplattformene.

Det økonomiske aspektet er ikke tatt inn i studien, selv om innføring av ytelsesbasert logistikk på våpensystemer påstås å gi bedre ytelse til lavere kostnader, men dette er ikke

bekreftet grunnet manglende pålitelige kostnadsdata (Sollis, 2005). Studien vil allikevel se på hvordan denne faktoren spiller inn i forhold til andre faktorer som danner grunnlaget for implementeringen av ytelsesbaserte kontrakter, men her i kontekst av konseptet for logistikk.

Studien er avgrenset til kun å se på Forsvarets side av kunde- og leverandørsamarbeidet. Med dette menes at studien er kundefokusert, og vil kun inneholde empiri fra den ene siden av samarbeidet. Leverandørens synspunkter på eksisterende og/eller pågående ytelsesbaserte kontrakter er ikke en del av denne studien.

Studien belyser sammenhengen mellom folkeretten og bruk av sivile aktører som leverandører til Forsvaret.

1.3 Problemstilling

I ytelsesbaserte kontrakter er hovedhensikten å etablere et forholdsmessig langsiktig partnerskap mellom den private industrien og Forsvaret, som begge parter kan dra nytte av. Slike kontrakter har hatt sin største utstrekning i USA og de fleste undersøkelsene bygger også sine konklusjoner på amerikanske erfaringer. Det er en rekke forhold som tilsier at erfaringene kan være ulike i Norge. Lovverket er annerledes, kulturen er ulik – og det er ikke minst svært relevant at kontraktenes størrelse og omfang er svært ulike når man sammenlikner USA og Norge. Det er derfor interessant å utrede hvilke forutsetninger som gjør seg gjeldende i Norge og Forsvaret.

Denne studien reiser problemstillingen: “Har det norske Forsvaret de nødvendige forutsetninger for å implementere ytelsesbasert logistikk?”.

Studien gir en fremstilling av de erfaringer Forsvaret har om ytelsesbasert kontrakter knyttet til drift og vedlikehold av våpensystemer. En drøfting av den norske empirien opp imot andre erfaringer er også et mål med denne studien. Med bakgrunn i dette har studien følgende forskningsspørsmål:

1. Har Forsvaret den kompetansen som er nødvendig for å kunne forvalte og følge opp ytelsesbaserte kontrakter?

2. Er forswarets organisering tilrettelagt for innføring av våpensystemer som er understøttet med ytelsesbasert logistikk?

1.4 Oppgavens oppbygning

Kapittel 2 danner en teoretisk bakgrunn for studien. Teori omkring ytelsesbaserte kontrakter som konsept, og andre erfaringer innenfor temaet legges fram og diskuteres.

Kapittel 3 gir en innføring i studiens valgte forskningsparadigme, forskningsdesign, metodisk fremgangsmåte og forskningskvalitet.

Kapittel 4 består av en empirisk analyse. Studiens empiri presenteres og drøftes opp imot andre erfaringer og relevant teori.

Kapittel 5 konkluderer og besvarer studiens problemstilling. Til slutt diskuteres studiens relevans og noe videre forskning.

2 Teoretisk referanseramme

Dette kapitlet gir først en innføring i Forsvaret som organisasjon. Det er nylig foretatt en omorganisering i Forsvarssektoren, der hensikten er å etablere et klarere ansvarsforhold mellom anskaffelse og drift av våpensystemene i Forsvaret.

Kapitlet gir videre en gjennomgang av relevant teori for problemstillingen, og en innføring av den kontrakten som benyttes som empirisk grunnlag i denne studien. I tillegg presenteres det foreløpig konsept for Forsvarets fremtidige understøttelse av de nye kampflyene F-35. Kapitlet vil også gi en teoretisk innføring i logistikk som konsept i Forsvaret og ytelsesbaserte kontrakter i kontekst av dette.

2.1 Litteratur om ytelsesbaserte kontrakter i det norske Forsvaret

I Norge er det forsket og skrevet relativt lite om ytelsesbaserte kontrakter, og i det følgende gis det en kort oppsummering av de viktigste arbeidene som er gjennomført.

I 2003 ble det gjennomført et konkret samarbeid mellom Forsvaret og et sivil selskap for å høste erfaringer knyttet til ytelsesbaserte leveranser. Prosjektet er kjent som Maelstrøm-

prosjektet (Hermansen og Strebel, 2003). Studien tok for seg en sivil leverandør som sørget for reservedeler til vedlikehold av F-16 på Bodø Hovedflystasjon, uten bruk av Forsvarets egen forsyningsorganisasjon. Basert på seks måneders erfaring konkluderte prosjektet med at leveranser direkte fra sivile kilder fungerte godt. Rapporten vektla også at gode relasjoner mellom kunde og leverandør er et grunnlag for etablering av ytelsesbaserte kontrakter.

Rapporten “Prestasjonsbasert logistikk – muligheter og utfordringer”, utgitt av Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) i 2011 (Gulichsen et al., 2011), er en av de større kildene til forståelsen av ytelsesbaserte kontrakter i en norsk sammenheng. Rapporten ble tuftet på en teoretisk drøfting av tematikken, og relativt lite norsk empiri ble lagt til grunn for rapportens anbefalinger. Rapporten oppsummerer en rekke suksesskriterier for effektiv implementering av ytelsesbaserte kontrakter i Forsvaret, men rapporten baserer deg i hovedsak på en teoretisk drøfting. Denne rapporten vil bli brukt i studien som teoretisk grunnlag. Rapporten argumenter også for sterkere strategisk forankring av ytelsesbaserte kontrakter i Forsvaret (Gulichsen et al, 2011:57).

Strategisk forankring tas også opp i FLOs egen utredning om ytelsesbaserte leveranser i 2013 (Hermansen, 2013). Her konkluderte man med at det manglet overordnede føringer og retningslinjer for ytelsesbaserte kontrakter i Forsvaret (Hermansen, 2013:29). Rapporten anbefalte videre en rekke tilpasninger for å imøtekomme overgangen til økt bruk av ytelsesbaserte logistikk-løsninger. Rapportens anbefalinger baserer også i stort på amerikanske erfaringer.

Vinteren 2014/2015 ble det gjennomført en grunnlagsutredning om PBL under ledelse av Forsvarsdepartementet (FMR, 2015)¹. Hensikten var å utrede hvordan Forsvarets behov for logistikk- og forvaltningstjenester best kunne etableres i samarbeid med industrien, og andre land. En rekke sentrale utfordringer ved at Forsvaret i økende grad benytter sivile leverandører innenfor logistikk ble identifisert, og innenfor ytelsesbaserte kontrakter gjaldt

¹ Denne studien inngikk som en delutredning i Forsvarssjefens fagmilitære råd 2015 (FMR 2015). FMR skal gi nødvendige anbefalinger til endringer som bidrar til at Forsvaret får en operativ evne som er relevant, troverdig og bærekraftig i fremtiden. I rammeskrevet påpekes det at det fagmilitære rådet skal identifisere potensialet for uutnyttet effektivisering som bidrag til å finansiere prioriterte områder og nye satsinger.

særskilte forhold. Utredningen påpekte blant annet at ytelsesbaserte kontrakter overfører mye ansvar til leverandør, både innen beredskap, leveranser og kompetanse (FMR, 2015:3). Utredningen konkluderte også med at selv om leverandørens betaling er knyttet til oppnåelsen av definerte mål, kan konsekvensene av leveranseavvik for Forsvaret overstige den finansielle straffen til leverandøren. (FMR, 2015:3). Utredningen fremlegger videre en rekke forslag til tiltak for å redusere denne risikoen, blant annet ved å være en *smart kunde*. Begrepet *smart kunde* betegner evnen til å kunne gjennomføre anskaffelser på en korrekt måte, og med riktig omfang i forhold til organisasjons behov (Gullichsen et al, 2011:38). Rapportens risikoreduserende forslag vil i noen grad kommenteres i denne studiens drøfting.

Våren 2015 ble det skrevet to masteroppgaver ved Forsvarets høgskole innen ytelsesbasert og prestasjonsbasert logistikk. Den første undersøkte hvordan Forsvaret kunne forstå og administrere leverandørsamarbeid i ytelsesbasert-omgivelser, for å oppnå økt responsevne (Aar, 2015). Den andre drøftet hvilke faktorer som fremmer og hemmer prestasjonsbasert logistikk i Forsvaret (Håbjørg, 2015). Begge disse oppgavene gir grunnlag for min videre drøfting. En annen masteroppgave undersøkte hvordan kostnadene for Forsvaret endret seg som følge av beslutninger om å inngå ytelsesbaserte kontrakter (Lund, 2014). Studien berører i liten grad denne studiens hovedproblemstilling.

2.2 Forsvarssektoren og Forsvaret

Forsvaret er en organisasjon og egen juridisk enhet/etat i forsvarssektoren. Forsvaret rapporterer til Forsvarsdepartementet (FD). Etaten, med Forsvarssjefen som etatssjef, består av 21 underlagte driftsenheter, samt en egen stab.

Etter en beslutning av FD 21. april 2015, ble Forsvarsmateriell (FMA) etablert som en egen etat i Forsvarssektoren fra 1. januar 2016. Denne beslutningen ble tatt uten at Forsvaret hadde kjennskap til den. FMA skal støtte Forsvarsdepartementet og Forsvaret i planleggingen av fremtidige nyanskaffelser av våpensystemer og materiell. Dette arbeidet lå tidligere i selve Forsvaret, under driftsenheten FLO. Vedlikeholdsorganisasjonen for flyparken til Luftforsvaret var også tidligere under FLO, men ble utskilt og etablert som et statsforetak (Aerospace Industrial Maintenance Norway SF (AIM Norway)) under FD i 2011.

Forsvaret er videre en hierarkisk og til dels byråkratisk organisasjon. Nesten de fleste organisasjonsstrukturer, formell og uformell er å finne. Eksempler på formelle strukturer er linjeorganisering, matriseorganisering og prosjektorganisering, men gjennom etableringen av FMA ble det meste av prosjektstrukturen flyttet ut av Forsvaret.

Utskillelsen av den delen som skal fremskaffe nye våpensystemer og hvordan dette systemet skal understøttes, påvirker denne studien da ansvar og myndighet har endret seg, og det er vanskelig å se effekten av omorganiseringen etter så kort tid. Det er derfor usikkert om dette vil få ingen, positive eller negativ effekt og/eller sideeffekt på eksisterende og fremtidige ytelsesbaserte kontrakter.

Man kan anta at omorganiseringen er et ledd i å avbyråkratisere Forsvaret ved å gå bort fra den byråkratiske sterkt horisontalt brede og vertikalt dype spesialiserte organisasjonen, og i retning av den mer sammentrukne organisasjonen både horisontalt og vertikalt (Røvik, 2007). Forsvarssjefen fikk gjennom Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR 2015) i oppdrag og definere hva som er kjernevirksomheten sin, og i tillegg se på områder som kan gjøres både bedre og billigere utenfor Forsvaret. Denne er nå til behandling i Departementet og Regjeringen vil legge fram sitt forslag til ny langtidsplan for Stortinget våren 2016. Det kan virke som at Departementet gjennomfører en avbyråkratisering langs begge aksene, her både gjennom *fleksibilisering*, ved å skille ut en større del av Forsvaret, og *kontraksjon*, gjennom å redusere antall driftsenheter, herunder å samle alle stabsressursene i Oslo og Akershus under en driftsenhet.

Det ble også innført en ny befalsordning fra 01. januar 2016, der hensikten er å få *“bedre balanse mellom dyktige spesialister som kan stå lengre i stilling, og generalister som skal kvalifisere seg til lederstillinger, (som) kan motvirke en topptung organisasjon.”*

(Forsvarsminister Ine Eriksen Søreide, 2015). Det kan derfor virke som at Departementet selv tar mer styring over Forsvaret ved å innføre større endringer på svært kort tid.

Forsvaret har i tillegg til de forannevnte store endringene på kort sikt, også de siste 20 årene hatt en enorm endring fra å være et mobiliseringsforsvar, som skal forsvare norsk territorium, til et innsatsforsvar. Denne endringen har medført til store nedbemanninger,

samt reduksjon av egne lager og andre bygninger. Det har derfor medført til stort fokus på effektivisering for å komme fra kvantitet til kvalitet, fra mange soldater og mengder av materiell til færre og bedre trente soldater med nyest mulig materiell. Samtidig med dette har forsvarsbudsjettene hatt en flat utvikling. Sett sammen med endringen i kvalitet, har altså enhetskostnaden for personell, materiell og bygninger økt. For å oppnå effektiv utnyttelse av ressursene, så må Forsvaret også tenke nye måter å understøtte virksomheten på.

2.3 Mål og strategi, kompetansebygging og organisering

For å kunne styre en organisasjon i riktig retning så må det fastlegges klare mål. Mål innebærer en beskrivelse av en ønsket fremtidig tilstand og det må også foreligge klare beskrivelser av hvordan man skal komme seg til målet. Jacobsen og Thorsvik (2002:46) peker på at målet må ha en motiverende effekt på de ansatte, målet må ha en styrende funksjon, det må være evalueringskriterier for arbeidet og det må legitimeres ovenfor samfunnet. Formelt sett så må målene styres av politikerne ovenfor de statlige organisasjonene (Jacobsen og Thorsvik, 2002:52), men det er kompetansen i organisasjonen som må jobbe mot målene for å kunne oppnå den effekten som er ønskelig.

Når nye våpensystemer skal anskaffes, etableres det prosjekter av FD i forsvarssektoren. Det er også normalt at prosjektene må godkjennes av Stortinget, da kostnadene er over de beløp som det enkelte departement kan godkjenne selv. Prosjektene spiller på den kompetansen som finnes fra før, ved å bruke personell fra eksisterende struktur. Det etableres også kompetanse i prosjektet for både våpensystemet i seg selv, men også hvordan det skal driftes i Forsvaret. Det er prosjektet som tar beslutningen for understøttelsen, men etter føringer gitt i beslutningsgrunnlaget fra FD. Den kollektive kompetansen opparbeides og eksisterer i prosjektet, gjennom de personene som er der og som er fra ulike avdelinger i den eksisterende strukturen.

Ytelsesbasert kontrakter kan sees på som et organisatorisk nettverk, der kjerneorganisasjon har en hierarkisk overordnet stilling i nettverket, og kan mer eller mindre fritt skifte underleverandør (Jacobsen og Thorsvik, 2002:218). Slike nettverkløsninger er fleksible, der

nye kontrakter kan etableres hvis markedet endrer seg, og at nye leverandører kan komme inn hvis kunden etterspør noe nytt. Dette kan også føre til lavere kostnader da konkurransen økes som en følge av flere leverandører, samt at kjerneorganisasjonen kan konsentrere seg om å videreutvikle sin kjernekompetanse. Ulempene med en slik organisering er at kjerneorganisasjonen ikke alltid har stor nok makt til å håndtere alle relasjonene med underleverandørene. Det kan også skje at underleverandører trekker seg ut av nettverket grunnet dårlig fortjeneste. I tillegg er ikke alltid kostnadsbesparelsene så store som det antas, fordi transaksjonskostnadene øker gjennom blant annet hyppigere reforhandlinger, oppfølging av mange underleverandører mm. En ytterligere ulempe er at kjernekompetansen kan forringes over tid, fordi det å ha nærhet til produksjonen ikke er det samme som å ha produksjonen selv.

For ytelsesbaserte kontrakter i Forsvaret, blir leverandøren kjerneorganisasjonen, så disse forholdene ligger utenfor Forsvaret. Det er da ikke Forsvaret som sitter med bestiller- og kjøper-kompetansen, men må heller inneha kompetanse på hva leverandøren leverer i forhold til kontraktens rammer og betingelser. I forhold til organisatoriske nettverk så går Forsvaret fra kjøp av varer og tjenester, til å følge opp leverandøren på hva de kontraktuelt har forpliktet seg til, sett opp mot ytelsen til Forsvarets systemer. Slike kompetansemessige endringer må henge sammen med en strategi fra ledelsen, slik at man har en plan for en omstilling (Lai, 2006:13). Den ytterste konsekvens er en avvikling av kompetanse gjennom oppsigelse, eller at tiltaket er omskolering/endring av eksisterende kompetansen. Dette må derfor foregå på en styrt måte og med god forankring i ledelsen på alle nivå.

Nettverksteorier drøfter også samarbeidsrelasjonen mellom kunde og leverandør. Jacobsen og Thorsvik (2002:213) mener at det å inngå et sterkere samarbeid og et gjensidig avhengighetsforhold mellom organisasjoner, gir redusert risiko. Gulichsen et al. (2011:16) mener også at et slikt samarbeid er mer effektivt og gir kostnadseffektive og innovative løsninger, da både kunde og leverandør kan mobilisere ressursene i fellesskap. Gulichsen et al. (2011:16) mener videre at dette fordrer langsiktighet og fordrer nødvendig tillit mellom partene.

I dagens situasjon, er Forsvaret allerede avhengig av sine leverandører (f.eks. flyprodusenten) som sitter med opphavsrett til dokumentasjonen til deler og komponenter, og dermed har de en monopolsituasjon for dette materiellet. Dette gir ikke konkurranse. For Forsvaret kan det derfor sees på en fordel å inngå en større kontrakt med flyprodusenten, og etablere et større samarbeid som anses fordelaktig og mer risikoreduerende. En annen variant av et samarbeidsforhold, vil være at man samarbeider med andre kunder – f.eks. kontrakten Forsvaret har med Amerikanske myndigheter, der nasjonene går sammen om kontrakten med leverandøren.

2.4 PBL (ytelsesbaserte logistikk) som begrep

Forsvaret har tradisjonelt hatt og har utstrakt bruk av transaksjonsbasert logistikk, der kontraktsformen regulerer hva og hvem som skal gjøre hva og hvordan det skal gjøres. PBL-kontrakter har derimot fokus på ytelsen eller prestasjonen til systemet som kontrakten omfatter. Enkelt fortalt kan man si at kontraktene går fra en interaksjon mellom kunde og leverandør på en armlengdes avstand, til et samarbeid mellom partene hvor de positive effektene kommer av å utnytte synergien av samarbeidet (Gulichsen et al, 2011).

PBL som begrep er beskrevet i flere artikler de senere årene og er et konsept som det amerikanske forsvaret innførte for alvor rundt århundreskiftet. De fleste omtalene om PBL lener seg ofte mot følgende to definisjoner;

PBL defineres av Defense Acquisition University (DAU) (2005) som:

Performance Based Logistics (PBL) is the purchase of support as an integrated, affordable, performance package designed to optimize system readiness and meet performance goals for a weapons system through long-term support arrangements with clear lines of authority and responsibility. Simply put, performance based strategies buy outcomes, not products or services.

Geary & Vitasek (2008) definerer PBL som:

Performance Based Logistics is an acquisition strategy spanning a program life cycle for the purchase of support as an integrated, affordable, performance package designed to optimize system readiness and meet performance goals for a weapon system. Achievement of the goal is achieved through long-

term support arrangements embodied in a series of contracts, each moving closer to the ultimate objective.

Begge definisjonene viser til hovedhensikten med ytelsesbaserte logistikk, som er tilgjengelighet til systemet på en kostnadseffektiv måte. Videre så trekker de frem langsiktighet for å oppnå hensikten, og dette støttes av Sols, Nowick & Verma (2007) som angir en kontraktslengde på 5–10 år som nødvendig for at en PBL-avtale skal bli lønnsom for begge parter. DAU (2005) presiserer i tillegg at ansvar og myndighet må klargjøres, og Geary & Vitasek (2008) fremhever at det gjennom flere kontrakter må stilles krav til systemstøtten. En av nøkkelfaktorene til suksess er informasjonsdeling mellom partene, hevder Geary og Vitasek (2008). Systemene som benyttes er ikke nødvendigvis det viktigste, men Forsvaret har behov for å beskytte informasjon som ikke kan deles og dette vil være en utfordring. Dette er forhold som bør avklares ved inngåelsen av kontrakten for å kunne oppnå hensikten med ytelsesbaserte kontrakter.

Ut fra definisjonene så vil det også bety at det er nødvendig å inneha en strategi, profesjonalitet og langsiktig kompetanse for ytelsesbaserte kontrakter. Oppfølgingen av kontraktene, herunder leverandørene, må foregå på en profesjonell og konstruktiv måte slik at det blir mulig å måle effekten og måloppnåelsen med samarbeidet.

2.5 Hva kjennetegner en ytelsesbasert kontrakt

En ytelsesbasert kontrakt kjennetegnes ved at ansvaret flyttes fra kunden til leverandøren og det er graden av ansvar som skiller de ulike kontraktene. Berg (2011:15) anvender graderingsnivåene 1-4, for skille mellom kontrakter på komponent, delsystem, system og full drift av systemet. Nivå 1 kan være enkeltkomponenter til et fly, slik som instrumenter, styreenheter etc. På nivå 2 leveres delsystemer som motor, propeller, radar etc., mens på nivå 3 har leverandøren ansvar for å levere hele plattformen, F35 er kanskje et eksempel her. Går vi opp på nivå 4 så har leverandøren full systemdrift, i praksis så vil det si at flyveren får nøkkelen og leverandørene har ansvaret for det resten.

Kjernen i ytelsesbaserte kontrakter er at leverandøren blir ansvarliggjort. Dette gjøres ved å bruke en Product Support Integrator (PSI), som blir kontaktpunktet for kunden. Kunden forholder seg kun til en leverandør, uavhengig av hvor mange underleverandører det er. Det er PSI som skal levere resultatet i henhold til kontraktens betingelser, og med det flyttes også mere av risikoen over til leverandøren. Det som da er viktig for kunden er å ha de riktige ytelseskravene til leverandøren, slik at dette kan måles og at kontraktens positive og negative incentiver kan brukes.

2.5.1 Kontrakten på C-130J



Figur 1, En av de norske transportflyene Hercules C-130J under landing i Storbritannia (Adrian Pingstone, 2014).

Dette er en prestasjonsbasert *Foreign Military Sales (FMS)*-kontrakt inngått mellom Forsvaret og Amerikanske myndigheter (USGOV). Det er USGOV som har inngått og inngår kontrakter med industrien, de er da i PBL sammenheng *Product Support Integrator (PSI)*, mens Norge benytter samme kontrakt, med de samme betingelsene, uten å måtte gå i forhandlinger med leverandørene. Norge forholder seg derfor til amerikanske myndigheter og ikke til industrien. Leverandøren har allikevel en egen representant² på Gardermoen, der Forsvaret har flyene og gjennomfører vedlikeholdet, som sørger for all logistikken fra den

² Integrated Logistics Support

bestilles og til den leveres på Gardermoen, som er Designated Drop Point (DDP). Kontrakten er hovedsakelig en fastpriskontrakt med en varighet på 3 år, med opsjon på 1+1 år, totalt 5 år som ble inngått i 2013. Rolls Royce leverer motorene, Dowty Propellers leverer propellene og Lockheed Martin (LM) har deleforsyningene for ca. to tredjedeler av sortimentet som er spesifikt for C-130J. USGOV leverer resten av delene gjennom deres egen forsyningskjede.

Kontrakten Norge har kan kategoriseres som nivå 1 og 2, altså på komponent- og delsystem nivå (Berg, 2011:15). Kontrakten er basert på en fast pris for det apparatet som er nødvendig for å levere delene og en fast rate per flytime. Fordelen er at det gir intensiver til å fly mere, som vil si høyere operativ evne, da prisen pr. flytime blir mindre med flere flytimer. Bakdelen med dette er at Forsvaret ikke bare kan sette flyene på bakken et år grunnet dårlig økonomi, da fastprisen uansett må betales.

Tidligere hadde Forsvaret all deleforsyning selv, altså på de gamle transportflyene, men det var tynn bemanning og høy rotasjon på personellet, og flyene sto mye på bakken fordi ikke var tilgjengelige. En annen faktor var at Forsvaret fikk dårligere og dårligere leveranser, flyene var gamle og det ble færre brukere på verdensbasis. Dermed tvang det seg fram et samarbeid med industrien når de nye flyene skulle anskaffes. Gjennom denne ordningen så er det USGOV som gjennomfører kvalitetssikringen og kostnadskontroll mot leverandørene og Forsvaret slipper selv å ha bemanning til det.

2.5.2 F-35 kampfly, foreløpig grunnlag for understøttelse



Figur 2, Bilde av det første F-35 kampflyet som ble flydd av en norsk pilot (Luke Air Force Base, 2015).

Når det gjelder understøttelsen av de nye kampflyene Norge skal kjøpe³, så vil dette bli den største ytelsesbaserte kontrakten i Forsvaret, og som vil i utgangspunktet defineres som en nivå 3-kontrakt (Berg, 2011:15). Organisasjonen som skal støtte dette er et samarbeid mellom flere nasjoner. Leverandøren LM skal lede arbeidet, ta rollen som PSI og ha dialogen mot underleverandørene. Vedlikeholdet, foruten lett vedlikehold, vil bli håndtert av LM for å holde kostnadene nede og basert i hovedsak på sentrale verksteder i Europa, for alle nasjoner som har F-35 og som er med på samarbeidet. Denne typen kontrakt kalles også for Autonomic Logistics Global Sustainment (ALGS), (Gulichsen et al, 2011:34).

Selve flyet vil bli understøttet gjennom et eget informasjonssystem, Autonomic Logistics Information System (ALIS). Dette systemet er en integrert del av selve flyet og vil automatisk gi en diagnostikk av flyet, prognoser og andre relevante oversikter for å kunne planlegge vedlikehold, samt gi beslutningsstøtte for blant annet utdanning og operasjonsplanlegging. Selv om all informasjon fanges i ALIS, så er det fortsatt informasjon som Norge og Forsvaret vil beskytte, samt overføre til det nasjonale systemet *Felles Integrert Forvaltningssystem* (FIF). Hva som skal overføres til FIF er ikke avgjort på nåværende tidspunkt.

³ De første flyene skal innføres i Norge i 2017.

Dette vil si at det er LM som drifter F-35 i sin helhet og at Forsvaret kjøper tilgjengeligheten på flyene på årsbasis. Den enkelte nasjon kan tilpasse driftsopplegget noe til eget behov, men slike avvik vil redusere fordelene ved stordriftsfordelen og det vil koste mere med slike avvik enn at alle går inn for samme opplegg. Forhandlingene pågår nå, og det er ikke kjent hvilket standpunkt Norge vil ta.

2.6 Hva skiller ytelsesbaserte kontrakter fra andre kontrakter og fra andre logistikkteorier

En tradisjonell transaksjonsbasert kontrakt baserer seg på kjøp av varer og/eller tjenester, der prisstigning og andre elementer kan faktureres kunden og noen ganger til leverandørens fordel. Kunden selv er ansvarlig for kapitalbindingen ved å kjøpe inn til eget lager for å understøtte systemene. Erfaringen med slike kontrakter var at kostnadene ble så store, med en aldrende systempark og med stabile budsjetter, at det ikke var tilstrekkelig med økonomi til å investere i nye systemer.

På bakgrunn av dette har Supply Chain Management (SCM) fått større fokus, spesielt i det private næringsliv – og målet er å oppnå økt konkurransekraft. Fokuset endres mot mer samarbeid mellom aktørene i logistikk-kjeden og at hensikten er at dette leder til forbedringer og lavere kostnader. Dette ligner mye på tanken bak ytelsesbaserte kontrakter, og det kan derfor påstås at ytelsesbaserte kontrakter bare er en annen form for kontrakt innenfor SCM (Håbjørg 2015:75). Det som kanskje skiller ytelsesbaserte kontrakter fra mer tradisjonelle kontrakter, vil være at kompetansen må handle om oppfølgingen av kontrakten, framfor å sitte med kompetanse om produktene, som man trenger for å følge opp "tradisjonelle" kontrakter. Kunden overfører også mer av ansvaret for hvordan leveransene skal være til leverandøren, framfor å legge seg opp i hvordan de løser dette.

DAU (2005) mener at PBL som konsept fungerer best når det er en blanding av organisk logistikk og sivile kontrakter som understøttelse for våpensystemer.

Spectrum of Support Opportunities



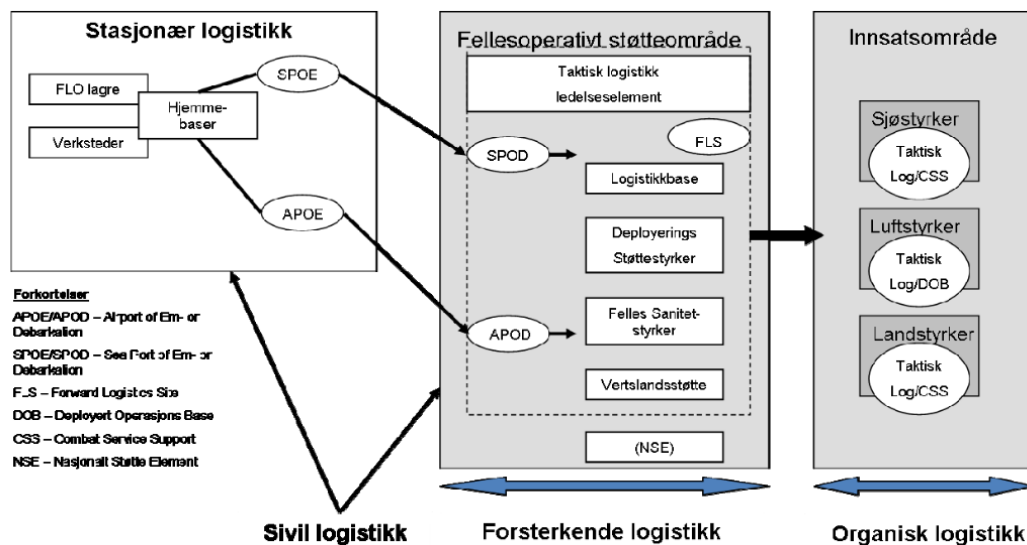
Figur 4. Oversikt over den beste blandingen mellom organiske og private kapasiteter, samt en blanding av ytelsesbaserte og tradisjonelle transaksjonsbaserte strategier (Defense Acquisition University, 2005).

Denne kunnskapen må brukes av Forsvaret når man skal sørge for å utnytte sivile kontrakter mere, og gjennom dette effektivisere logistikken slik at besparelsen kan benyttes mer mot operativ virksomhet.

2.7 Ytelsesbasert kontrakter i et konseptuelt perspektiv

Forsvaret innehar det meste av logistikken selv i dag, de sørger for å vedlikeholde og forsyne egne systemer både på strategisk, taktisk og operasjonelt nivå. FLO er i dag leverandør av logistikkleveranser på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå, her med unntak av noe stasjonær logistikk som eksempel verkstedunderstøttelse av hærens avdelinger i Nord-Norge. På taktisk nivå har hæren en egen logistikkenhet (Stridstrenbataljonen) som understøtter brigaden, og tilsvarende så har Sjøforsvaret har et eget logistikkfartøy som understøtter i innsatsområdet, og det er investert i et nytt logistikkfartøy som leveres i januar 2017. Luftforsvaret har ingen egne nasjonale kapasiteter, som f.eks. fly som kan fylle drivstoff i luften, men der er konseptet mer at man leier inn kapasiteten fra NATO eller andre samarbeidsnasjoner, samt infrastruktur i nærheten av innsatsområde.

Figuren nedenfor viser sammenhengen mellom støttende stasjonær, forsterkende og organisk logistikk på de ulike nivåene i Forsvaret (Konsept for logistikk i Forsvaret, 2013:22)



Figur 3. Prinsskisse som viser sammenheng mellom støttende stasjonær, forsterkende og organisk logistikk i Forsvaret (Konsept for logistikk i Forsvaret, 2013).

Allerede i 2011 så ble det utarbeidet en FFI-rapport som så på hva som skulle til for implementere ytelsesbaserte logistikk som konsept i Forsvaret. I denne rapporten så hadde (Gulichsen et al, 2011:57) flere momenter til en strategisk tilnærming til PBL i Forsvaret. Tilliten mellom Forsvaret og leverandørene gjør seg gjeldende i større grad enn i den tradisjonelle transaksjonsbaserte tilnærmingen, og ny kompetanse gjør seg gjeldende for både anskaffelse og oppfølging av ytelsesbaserte kontrakter, som krever riktig kompetanse på rett plass. Hvilken kompetanse man har behov for, blir det viktig at Forsvaret tar stilling til. Rolledelingen og dermed samarbeidsforholdet mellom Forsvaret og leverandør endrer seg og dette kan påvirke organiseringen i Forsvaret. Forutsetningen for kostnadsbesparelsen, ved å utnytte skala-fordelene i industrien, er at Forsvaret må tilpasse sin organisasjon.

Måling av systemets ytelse blir enda viktigere i en ytelsesbasert modell. Det må være klarhet i hva som skal måles og hvordan dette skal måles – og dette krever god datakvalitet. Det vil også være større krav til informasjonsflyt mellom Forsvaret og leverandøren, noe som igjen har betydning for både informasjonsstyring og hvilket system man bruker til det.

Konkurransbildet i leverandørmarkedet påvirkes ikke av ytelsesbasert logistikk. Budsjettene i Forsvaret vil måtte påvirkes, siden kontraktene må være langsiktige. Dette gir også følger for Forsvarets økonomiske handlefrihet. Forsvaret må i tillegg ta stillingen til hvilke krav til operativ evne som er dimensjonerende og hvordan disse kravene best kan oppfylles.

FLO, som fagmyndighet innenfor logistikk, har i sitt Konsept for logistikk i Forsvaret (2013:15) angitt at Forsvaret likevel må beholde det minimum av kompetanse som sikrer ivaretagelse av fagansvar og bestiller-kompetanse for å kunne kvalitetssikre eksterne leveranser, og der hvor Forsvaret inngår kontrakt med leverandører skal dette søkes gjort i et langsiktig perspektiv slik at effekten av erfaring og kompetanse sikres. Logistikk må samtidig settes i stand til å lede et nettverk av vare- og tjenesteleverandører fra strategisk til taktisk nivå. Prinsippet om samarbeid, herunder liaisonering, profesjonell utnyttelse og bruk av informasjonsteknologi, og utarbeidelse av effektive logistikkprosesser er klare forutsetninger for å lykkes med styring av logistikken. Driftsløsninger skal ses i et levetidsperspektiv hvor det forutsettes at Forsvaret vurderer "kostnadseffektivitet, personellmessige forhold og sikkerhetspolitiske og operative forhold, herunder bl.a. fleksibilitet, tilgang til nødvendig kompetanse og leveransesikkerhet" i sine samarbeidsrelasjoner mot sivil næringsliv. Kostnadsgevinst oppnås ved å legge til rette for systemleveranser og ferdig integrerte systemer der dette er mulig, for eksempel i form av langsiktige kontrakter med sivil virksomhet. Systembredden i Forsvaret tilsier økt vekt på slikt samarbeid, spesielt innenfor nisjeområder hvor Forsvarets egne fagmiljøer ikke er store nok til å opprettholde kompetanse over tid og Forsvaret må sikre ivaretagelse av fagansvar og bestiller-kompetanse i egen organisasjon. FLO peker dermed på flere momenter som må ligge til grunn i Forsvaret for ytelsesbasert logistikk og sammenfaller både med relevant teori og FFI rapporten nevnt ovenfor, men ikke hvordan.

2.8 Oppsummering av det teoretiske grunnlaget

Flere forsvarsnasjoner har valgt strategisk å gå for andre måter å understøtte sine våpensystemer på, enn den tradisjonelle transaksjonsbaserte der all understøttelse ligger i egen struktur. Norge har også inngått ytelsesbaserte kontrakter for understøttelse av

militære våpensystem, men det kan synes at Norge ikke har kommet så langt som andre nasjoner i en del problemstillinger ytelsesbasert understøttelse kan medføre til.

3 Metode

Dette kapitlet gir en innføring i studiens valgte forskningsparadigme, forskningsdesign, metodisk fremgangsmåte og forskningskvalitet. Studien vil i hovedsak forholde seg til det fortolkningsbaserte paradigme (hermeneutiske) og ikke det positivistiske. Der positivistene snakker om en objektiv virkelighet, mener hermeneutikere at kumulativ kunnskap er vanskelig å opparbeide seg og at et fenomen alltid må fortolkes og forstås ut i fra sin kontekst (Jacobsen, 2015:28).

Teorien rundt ytelsesbaserte logistikk forfekter at ytelsesbaserte kontrakter ofte er meget forskjellige og har forskjellige tidslengder og det er derfor ingen *one size fits all*-tilnærming (Gulichsen et al, 2011:38). Det vil derfor være ulike meninger om hvordan dette skal understøtte logistikken og den enkelte kontrakt i seg selv. I et hermeneutisk perspektiv betyr det at slike kontrakter må forstås kontekstavhengig. Dette vil også si at det som er gjeldende teori og empiri for ett land, ikke nødvendigvis er gjeldende i Norge og Forsvaret. Dette studiet søker derfor å avdekke norsk empiri i et hermeneutisk perspektiv, men vil ha en pragmatisk tilnærming (Jacobsen, 2015:34).

3.1 Forskningsdesign

En kvalitativ tilnærming er valgt i denne studien da dette er vurdert til å kunne svare på problemstillingen; Har Forsvaret de nødvendige forutsetninger for å implementere ytelsesbaserte logistikk? Denne metoden vektlegger ofte nærhet som et viktig element for å øke forståelsen for andre menneskers oppfatning av virkeligheten (Jacobsen, 2015:29). Denne studien benytter derfor innledningsvis den induktive tilnærmingen gjennom ekspertintervjuer og ett slikt design velges ofte når det er ønskelig med en mer dyp og grundig beskrivelse av et fenomen. Intervjuobjektene som er valgt ut betraktes som eksperter på tematikken i Forsvaret og hovedhensikten med dette var å få respondentene til

å kunne formidle sin egen forståelse av ytelsesbaserte logistikk og hvordan implementeringen av dette i Forsvaret har vært og er.

Studien støtter seg derfor på Jacobsens pragmatisme (Jacobsen, 2015:34), da det er umulig å svare på hvilken metode som er best. Det er ulik teori om ytelsesbaserte kontrakter og slike kontrakter er meget ulike og dermed både ulike meninger om bruk av slike kontrakter og dermed ulik empiri, samt lite norsk empiri. For da å kunne vurdere annen relevant empiri opp imot norsk empiri, fikk intervjuene et to-delt design. En induktivt utledet del 1, og en del 2 som var mer deduktivt utviklet. Del 1 hadde åpne spørsmål hvor respondentene kunne besvare med egne ord – slik at studien kunne kartlegge den norske empirien. I del 2 fikk respondentene forholde seg til flere forhåndsdefinerte faktorer, slik at studien belyser faktorenes status i Forsvarets sammenheng. Faktorene var utledet basert på norsk empiri (Håbjørg, 2015). Totalt er det valgt ut 33 faktorer i denne studien. Faktorene hadde derimot ingen ladning eller spesifikk definisjon, slik at respondentene fritt kunne omtale disse ut fra deres synspunkt opp imot Forsvaret. Se intervjuguide for en gjennomgang av spørsmålene (vedlegg A).

3.2 Valg av undersøkelsesenheter og respondenter

For å undersøke om Forsvaret har forutsetningene for ytelsesbasert logistikkunderstøttelse tilstede, ble det gjort en gjennomgang av eksisterende ytelsesbaserte kontrakter i Forsvaret. Fire pekte seg ut: Kontraktene til motorene til kampflyet F-16 (F100) og Sea-King, transportflyet Herkules (C-130J) og det nye multirolle-helikoptret (NH90). Kontrakten med F100 og Sea-King er en kontrakt med en sivil leverandør, mens kontrakten med NH90 er både et samarbeid med det svenske Forsvaret om reservedeler levert av leverandøren NHIndustries, samt en egen kontrakt om tyngre vedlikehold med samme leverandør.

Kontraktene på F-16 og Sea-King, samt NH90 ble valgt bort i denne studien da relevansen for Forsvaret i sin helhet ikke er dekkende. Kontrakten med F100 er en suksess, men med et rullende konsept på motoren på lager vil ikke dette sees på som en større ytelsesbaserte kontrakt for et våpensystem. Kontrakten for Sea-King ble underskrevet 27. november 2015 og det foreligger ikke tilstrekkelig med erfaring med den, for å danne et grunnlag i denne studien. For NH90 var kontrakten om tungt vedlikehold og ikke reservedeler og da

NHIndustries ikke hadde et helhetlig ansvar her, så fokuserte de på å bygge nye helikopter framfor å levere reservedeler. Derfor har ikke denne kontrakten blitt iverksatt i henhold til intensjonen, men kan heller sees på at Forsvaret ikke har lykkes helhetlig med en god ytelsesbasert kontrakt for understøttelse av våpensystemet NH90. Studien tar ikke for seg den nye kontrakten som er inngått for å forsyne Heimevernet, da det ikke finnes relevante erfaringer fra denne kontrakten, på nåværende tidspunkt.

Kontrakten på C-130J er derfor den som behandles i denne studien og undersøkelsen går ut på å finne hvilket forhold som ligger til grunn for understøttelsen av dette våpensystemet. Denne kontrakten har vært i drift noen år slik at det var mulig å hente reell erfaring fra både inngåelse og drift av denne kontrakten.

Det ble valgt å intervju 3 respondenter med ca. 3 til 8 års erfaring med inngåelse og bruk av ytelsesbaserte kontrakter, og som har direkte arbeidsoppgaver innenfor fagfeltet ytelsesbaserte leveranser i Forsvaret. To av ekspertene hadde ingen hadde formell kompetanse, men de ble valgt da de ansees som de fremste ekspertene i Forsvarssektoren. En av ekspertene sitter i ledelsen i FLO med ytelsesbaserte kontrakter som hovedoppgave, den andre jobber i FMA med anskaffelser av fremtidige våpensystemer. Den siste var ansatt i anskaffelsesprosjektet for C-130J og var med på å stille kravene og utarbeide kontrakten med LM for å understøtte våpensystemet. I tillegg har denne respondenten praktisk erfaring med oppfølgingen av denne kontrakten i tillegg til kontrakten på NH90.

Det er også hentet inn opplysninger om hvilken systemunderstøttelse for oppfølging av ytelsesbaserte kontrakter som Logistikkprosjektet(P2814) leverte, når de driftssatte en mer komplett Enterprise Resource Planning systemet (ERP) for understøttelse av Forsvarets virksomhet 1. januar 2016. Prosjektfunksjonalitet ble utsatt som en del av utsettelsen i P2814 og medfølgende, for investeringssiden, at det ikke er en mer komplett systemunderstøttelse for den delen av virksomhetens behov som denne studien berører.

På bakgrunn av ovenstående antas det at ekspertene har god innsikt i Forsvarssektorens erfaringer med ytelsesbaserte kontrakter, samt hvordan deler av det understøttes.

3.3 Datainnsamling

Kvalitative intervjuer er tidkrevende, og det ble valgt å ha en systematisk arbeidsmetodikk for å kunne hente ut essensen opp i mot studiens problemstilling.

I god tid før selve intervjuet ble det sendt ut samtykkeerklæring med nødvendig informasjon for at kandidatene kunne velge fritt om de ville delta eller ikke. Intervjuet ble avholdt på deres eget kontor. Det ble gjort lydopptak, supplert med notater. Respondentene ble informert om intervjuets todelte design og studiets problemstilling. De ble videre oppmuntret til å prate så fritt som mulig om sine erfaringer om temaet ytelsesbasert logistikk. Den ene hadde sivil tjenestebakgrunn før ansettelsen i Forsvaret, den andre hadde i tillegg operativ bakgrunn og kunne seg å gå lengre inn i problematikken som kom fram under intervjuet, og den siste hadde teknisk bakgrunn. Alle fremsto med integritet og faglig tyngde og brukte hovedsakelig egen erfaring under besvarelsen. Gjennomføringen hadde en varighet på 1 til 2 timer. Samtlige spørsmål ble besvart og samtykke ble underskrevet. Alle respondentene er anonymisert.

Respondentenes svar i intervjuets del 1 ble transskribert og organisert og deretter analysert for å avdekke deres syn på ytelsesbaserte kontrakter, der de på fritt grunnlag med egne ord begrunnet sine vurderinger. Samtidig ble de bedt om å vurdere nøye hvilke utfordringer de hadde opplevd og om disse fortsatt er relevante i Forsvaret, og videre ble transkripsjonen redusert til rene utsagn og sitater. Intervjuets del 2 ble også analysert og vurdert på tvers av respondentene, og sett opp mot de deduktivt utledede faktorene i del 1. I tillegg ble eventuelle nye forhold avdekket i del 1 sett opp mot faktorene i del 2 og motsatt. Her ble også transkripsjonen redusert til rene utsagn og sitater.

Ovennevnte utsagn og sitater, slik de fremkommer i transkripsjonen, vil bli synliggjort i denne studien for å utdype og tydeliggjøre det som drøftes.

3.4 Studiens reliabilitet og validitet

Jacobsen (2015) understreker at det er viktig å forstå det vi skal måle og dertil viktig at vi faktisk måler det vi ønsker å måle. Det legges vekt på både validitet og reliabilitet i analysearbeid og i metode (Jacobsen, 2015).

I denne studien er det valgt å intervju eksperter i Forsvaret innenfor fagfeltet som studiet omhandler. Spørsmålene stilt var innenfor deres fagfelt og det var ikke vanskelig for dem å svare på dem, eller snakke om dette fagfeltet. Spørsmålene var av en slik art at de kunne svare åpent og ærlig. De snakket åpen og ærlig om de problemstillingene som var med organiseringen av fagfeltet ytelsesbaserte logistikk i Forsvaret og de var sentrale i arbeidet med slike kontrakter og er med i arbeidet på de fremtidige kontraktene. Dette skulle bety at de er de rette til å kjenne til problemstillingene og derfor være troverdig som respondenter i studien.

Undersøkelsen ble gjort delvis i egen organisasjon og eget fagfelt, men dette var opplysninger som ikke ble tildelt intervjuobjektene. Allikevel kan det ikke utelukkes at intervjuobjektene undersøkte dette før intervjuet da innkallelsen ble sendt på Forsvarets systemer. På den annen side så antar jeg at intervjuobjektene var ærlige og ingen av respondentene kjente til intervjuer fra før og dette var et fagfelt som intervjuer ikke hadde arbeidet med før.

Intervjuguiden er vedlagt studien og gjør det mulig å re-bekrefte empirien i studien. Alle intervjuobjektene fikk tilsendt de transkriberte utskriftene fra intervjuet for å kunne kommentere egne svar, men ingen responderte tilbake.

3.5 Studiens overførbarhet

Denne studien ble gjort gjennom intervju av personer som jobber i Forsvarssektoren med ytelsesbaserte kontrakter, og teorien brukt i denne studien med ytelsesbasert logistikk som konsept har fortsatt liten utbredelse både i Forsvaret, FMA og i Norge så langt. Studiens empiri er basert på intervju med kun 3 respondenter, og kun en ytelsesbasert kontrakt. Det vil derfor være vanskelig å bruke erfaringene i denne studien som grunnlag for en endelig konklusjon om forutsetninger for å lykkes med ytelsesbaserte logistikk i andre forsvarsgrener og våpensystemer.

Studiens funn bør derfor brukes som grunnlag for videre forskning og undersøkelser i Norge.

4 Empiri

I dette kapitlet vil resultatene fra intervjuene drøftes opp mot relevant teori og annen empiri. Drøftingen søker å kartlegge hvorvidt forutsetningene ligger som grunnlag for å oppnå en effektiv utnyttelse av ytelsesbasert logistikk som konsept i Forsvaret.

4.1 Målsetning og strategi.

De store nasjonene, som USA og Storbritannia, har hatt ytelsesbaserte logistikk som foretrukken logistikk-strategi i flere år og det har blitt gjennomført en rekke undersøkelser på dette området, men hvor står Norge i denne sammenhengen?

Målbildet skal danne basis for beslutninger, og være grunnlag for all kommunikasjon med ansatte og samfunnet ellers i løpet av endringsprosessen. Med utgangspunkt i organisasjonens nå-situasjon, vil målbildet hjelpe ledere å identifisere utfordringer, hva som det dermed er nødvendig å forbedre, og hva som er mulig å gjennomføre i forhold til ressurser og kompetanse. Ledere vil med denne kunnskapen ha kvalifiserte synspunkter på endringsmål og formidlingsstrategi.

Et gjennomarbeidet og kommunisert målbilde vil fungere som en ledestjerne både for ledere og organisasjonen som helhet. Endringsbildet vil også fungere som en brobygger mellom nåtid og fremtid, og være et viktig verktøy i endringsprosessen. Respondentene svarte at dette bildet er nå litt mer utydelig etter at FMA ble etablert og at det må komme føringer fra politisk hold. *“Ingen, for å svare kort. Du har det at vi skal samarbeide med industrien, men hvis man skal ta det som en føring, så vil jeg si at det er en føring, men ikke på at vi skal ha ytelsesbaserte kontrakter. Det er ingen føringer for at vi skal jobbe for PBL hvis det er mulig”*. Respondent 2. *“Er det prosjektet som skal bestemme, eller er det Forsvaret som bruker, skal det opp til Departementet da vi er to etater som er sideordnet og der Forsvaret sier noe og FMA sier noe annet så må Departementet avgjøre og de må stå for avgjørelsen”*.

Respondent 1.

Forsvaret har ikke tatt en grundig og endelig stilling til hva som er kjernevirksomhet og hva som er støttevirksomhet. Dette er en forutsetning for å ta de valg som er nødvendig for hva som kan settes ut til sivile leverandører og hva som må beholdes i egen struktur.

4.1.1 Politiske føringer

En målsetning med en strategi bør foreligge for at ytelsesbasert logistikk skal implementeres i Forsvaret, hvis dette er bestemt, for at organisasjonen skal ha et mål å jobbe mot. I iverksettelsesbrevet fra Stortinget og FD, for langtidsperioden Forsvaret nå er på slutten av, var det kun angitt F-35 skulle basere seg på ytelsesbasert logistikk, men dette kan ikke sees på som et oppdrag om å innføre ytelsesbaserte logistikk som en preferert logistikk-strategi i Forsvaret.

Respondentene angir at det ikke foreligger en strategi for å gå mot flere ytelsesbaserte logistik-kontrakter i Forsvaret. *“Det har vi ikke i Forsvaret, hvis du ikke sier at strategien er noe det alle vet om finnes innenfor fly. Jeg kjenner ikke til noe sted hvor dette er skrevet ned”*. Respondent 3. I forhold til sentrale føringer så er det signaler fra politisk hold, men foreløpig ikke så tydelig skriftlig at det kan sees på som en klar målsetning. *“Der opplever jeg at dep. ønsker å få ting ut til næringslivet og ha minst mulig inhouse”*. Respondent 1. *“Ingen, for å svare kort. Du har det at vi skal samarbeide med industrien, men hvis man skal ta det som en føring, så vil jeg si at det er en føring, men ikke på at vi skal ha ytelsesbaserte kontrakter. Det er ingen føringer for at vi skal jobbe for PBL hvis det er mulig*. Respondent 2.

Nå kommer det en ny langtidsperiode, og denne er nå til behandling i Regjeringen. Det kan være at det kommer tydeligere signaler fra politisk hold der, noe som er signalisert, men dette svaret foreligger ikke nå.

4.1.2 Forsvarets egne direktiv

Det er signalisert fra politisk hold at Forsvaret skal gå mer mot ytelsesbasert logistikk, og det er snakket mye om det, men som ovennevnte viser så har ikke det vært tydelig nok fra politisk hold til at Forsvaret innfører dette som en strategi.

I Direktiv for logistikkvirksomhet (Forsvarssjefen, 2014) så har Forsvarssjefen gitt oppdraget til Sjef FLO, som er Forsvarets Logistikk-sjef: *FLO skal sørge for at forsyningsikkerhet realiseres ved etablering av egne forsyningslagre og/eller leveranse- og samhandlingsavtaler mellom Forsvaret og sivile/militære leverandører (2014:34)*. Dette peker bare på utstrakt bruk av industrien, der det er hensiktsmessig, og lite om ytelsesbaserte logistikk som konsept. FLO, som fagmyndighet innenfor logistikk, har igjen ingen skriftlig detaljert strategi og/eller retningslinjer for dette, det er kun er nevnt som et av flere satsingsområde i Konsept for logistikk i Forsvaret (2013:15): “Sjef FLO vil videreutvikle konseptet innenfor områdene logistikkledelse, ytelsesbasert logistikk, sivilt-militært samarbeid, beredskap, forsynings- og vedlikeholdskonsept. Dette arbeidet vil danne grunnlag for oppdatering av logistikk-konseptet.” Videre i konseptet så kommer det frem hva som er viktig for å danne grunnlaget for å ha ytelsesbasert logistikk, men det er mangelfullt på hvordan og hvor ytelsesbasert logistikk skal implementeres som konsept i Forsvaret. Respondentene bekrefter også dette og det kan virke som at roller og ansvar ikke tilstrekkelig er klarlagt etter utskillelsen av investeringsstaben fra Forsvaret til FMA. *“Har ikke hørt om noen bestemmelser. Myndighet for å inngå avtaler, ligger den hos FMA eller ligger den hos Forsvaret vet jeg ikke”*. Respondent 1. *“For PBL så tror jeg ikke at det finnes”*. Respondent 2. *“Når det gjelder bestemmelser, så foreligger det ingen direkte arbeid med dette da prosjektene i stor grad enten får føringer om dette i prosjektdirektivene, gjennom at dette er kravstilt eller at dette bestemmes selv av prosjektet, men dette avhenger av kompetansen til de som er i prosjektet. Det er et ønske om større samarbeid mellom Forsvaret og sivil virksomhet, men det er ikke stilt direkte krav om at dette skal foretrekkes framfor tradisjonelle kontrakter for å understøtte det enkelte våpensystem. Dog ser vi selvfølgelig en endring fra politisk hold på dette, men det er ikke direkte føringer fra Forsvarets ledelse på dette. I tillegg så har investeringsstaben nå blitt flyttet ut av Forsvaret og dermed er Forsvaret kun kravstiller til de nye våpensystemene. Jeg vet ikke hvem som nå som skal bestemme hvordan de nye systemene nå skal understøttes logistisk.”* Respondent 3.

4.2 Ledelse og ledelsesforankring

For å imøtekomme de endrende kompetansekravene er det nødvendig at ledelsen utvikler en overordnet plan for dette arbeidet, basert på de faktiske krav og behov som foreligger og kommer med ytelsesbaserte kontrakter. Det må videre iverksettes systematiske tiltak, både for å utvikle eksisterende kompetanse og dermed anskaffe og utvikle ny kompetanse. For å komme dit må det finnes en overordnet strategi fra ledelsen Forsvaret. Lai (2006) påpeker at en kompetansestrategi må gi mål og retningslinjer for hvilken satsning og hvilke kompetanseområder som er prioritert, på kort og lang sikt, og eventuelle tiltaksformer som må vektlegges. Videre angir Lai (2006) at denne strategien må kommuniseres og at dette ikke må undervurderes.

Basert på empirien i denne studien, er det lite som tilsier at Forsvaret har en slik strategi. På den andre siden så kan man påstå at ytelsesbaserte kontrakter er en forholdsmessig nytt i Forsvaret, og at dette medfører usikkerhet. To av respondentene mener her at ledelsesforankringen er god på politisk nivå, men respondent 3 mener at dette ikke er godt nok forankret i Forsvaret.

Der opplever jeg at departementet ønsker å få ting ut til næringslivet og ha minst mulig inhouse". Respondent 1. "Den er god, i hvert fall på de kontraktene som jeg er kjent med og de er forankret i ledelsen". Respondent 2. "Jeg mener at dette er i noen grad ivaretatt i vår ledelse, men at dette ikke godt nok er ivaretatt fra Forsvarets ledelse, og dette er forhold som må være avklart fra de, før vi ytterligere kan gjøre noe med det". Respondent 3.

Svarene indikerer at det er forsvarsledelsen som "holder igjen" og ikke gjennomfører de organisatoriske endringene eller driver strategisk kompetansestyring for å kunne lykkes med ytelsesbaserte kontrakter. På den annen side kan det påstås at kunnskapen er "relativt fersk" i Forsvaret om ytelsesbasert logistikk. *"Det snakkes mye om det og kunnskapen er bedre nå i dag, enn den var i 2008". Respondent 2.*

4.3 Organisering og logistikk

Forsvarets kan sees på som en dyp og bred byråkratisk organisasjon, der kommunikasjon derfor kan være vanskelig og der det kan ta lang tid før beslutninger fra ledelsen er helhetlig implementert. Det kan virke som at Forsvaret ikke helt har tatt stilling til hvordan de vil tilpasse seg i retning av ytelsesbasert logistikk i større grad enn i dag, og at organisasjonen derfor forblir slik den er, fordi den mangler retning på hvor de skal. Man handler litt ut fra det Jacobsen og Thorsvik (2004:299) kaller begrenset rasjonelt. Det kan videre virke som at forståelsen for hvordan dette skal bli organisatorisk og kompetansemessig, blir litt som det kommer. På den annen side så tar investeringsprosjektene for nye våpensystemer lang tid og det er derfor tid til å gjennomføre endringer. Det å gå fra et transaksjonsbasert logistikk-konsept i Forsvaret og over til et konsept som er mer ytelsesbasert kan ta lang tid og vil kreve både organisatoriske og kulturelle endringer. *“..vi har ikke kultur for PBL og det er jeg hellig overbevist om”*. Respondent 2. Sett i lys av FDs omorganisering, der nå ansvaret er delt mellom to etater under deres ledelse, så må det antas at ansvaret nå ligger på FD og ikke Forsvaret.

Hvor ligger grensen mellom organisk logistikk og forsterkende logistikk, og vil dette skillet bli endret gjennom ytelsesbaserte kontrakter? Er det videre en grense mellom militær planlegging av operasjoner, understøttet av logistikken, og sivile aktører som parter i den militære planleggingen? Skal Forsvaret fortsatt ha den organiske logistikken eller kan dette gradvis overtas av sivile aktører, her sett opp mot hvordan operasjonsmønsteret endrer seg? Hvor langt skal det politiske nivået gå inn å bestemme hvordan militære operasjoner skal understøttes og hvem bestemmer den etiske grensen? Hvor går grensen i Norge mellom politikk og militærfaglige beslutninger og når skal det etiske spørsmålet legges frem som et demokratisk spørsmål?

Dette er flere spørsmål som det er vanskelig å besvare da det hverken foreligger klare føringer eller retningslinjer på det, og skepsisen til dette er forståelig inntil retningslinjene er på plass. På den andre siden ligger det føringer for utstrakt bruk av sivil industri i Forsvaret, men dette kan ikke sees på som direkte føringer for å gå for utstrakt bruk av ytelsesbasert

logistikk og hvor det skal være konseptet i Forsvaret. *“Jeg tror mange er skeptiske til det. Mange militære er skeptiske til å sette ut driftingen av et våpensystem til en leverandør”*

Respondent 1.

DAU (2005) mener at PBL som konsept fungerer best når det er en blanding av organisk logistikk og sivile kontrakter som understøttelse for våpensystemer. Nå skal ikke begrepet organisk logistikk tolkes likt mellom Konsept for logistikk i Forsvaret og det DAU fremlegger, men det er viktig at Forsvaret tar stilling til hvor de ønsker sivile kontrakter og hva de ønsker å ha av kapasiteter selv. Forsvaret har enda ikke tatt en grundig og endelig stilling til hva som er kjernevirksomhet og hva som er støttevirksomhet, selv om det er gitt ut en policy for vurdering av kjernevirksomhet i Forsvaret (Forsvarssjefen, 2013). Dette er en forutsetning for å ta de valg som er nødvendig på hva som kan settes ut til sivile leverandører, og deretter implementere det i logistikk-kjeden.

Så da er man fortsatt tilbake til strategien og retningslinjene på hvor langt og hvordan Forsvaret skal implementere ytelsesbaserte kontrakter for systemene, før det kommer inn på hva som er nødvendig for Forsvaret å ikke dele med en leverandør. Større bruk av for eksempel NATO Support and Procurement Agency (NSPA)⁴ kan være en del av strategien, på de områder de kan levere.

4.4 Ytelsesbasert logistikk som konsept i militære operasjoner.

Ytelsesbaserte kontrakter er som regel tilpasset fredsdrift (Glas et al, 2013). Kress (2002, s. 73) påpeker at logistikkplanleggingen er en viktig del av den operative planlegging av militære operasjoner. Forsvaret må derfor ta stilling til hvordan de som kunde skal forholde seg til sikkerheten til leverandørens personell, som kan være en forutsetning for å overholde de kontraktsmessige forpliktelsene. De ytelsesbaserte kontraktene som Forsvaret har i dag, har i hovedsak vært for fredsdrift. På den annen side så har vi hatt leverandører inne i militære operasjoner, men dette har vært kontrakter som en del av NATO, der NSPA er den

⁴ Bruker ledig kapasitet i nasjonene og andre aktører, for å tilby tjenester på tvers av nasjonene.
<http://www.nspa.nato.int/en/organization/nspa/nspa.htm>

kontraktsansvarlig. Bakdelen med dette er at Forsvaret selv ikke, i tilstrekkelig grad, innehar den nødvendige kompetansen på inngåelse og oppfølging av kontrakter der industrien er inne i logistikk-kjeden ved militære operasjoner. *“...å klare å skrive spesifikasjonen, her å skrive hva det er du skal ha, det er den største utfordringen”*. Respondent 3. ... *Da må det tilføres mere kompetanse og i hele organisasjonen. Det blir viktigere å følge opp kontraktene så vi må ha mere kompetanse”*. Respondent 2.

Den usikkerheten som er i forbindelse med militære operasjoner vil også påvirke logistikkplanen, noe som vil kreve fleksibilitet også fra leverandøren. Kress (2002, s. 167-187) peker også på nødvendigheten for fleksibilitet i planlegging og utførelse av militære operasjoner. Hvordan skal dette være i kontrakten, og hva vil eventuelt kostnaden av den usikkerheten og fleksibilitet, målt mot det å ha ressursene og kompetansen selv. Det er selvfølgelig en forskjell på en luft-, sjø- og landoperasjon. Med bruk av kampfly, har man som regel basen utenfor operasjonsområdet, så fleksibiliteten i forbindelse med logistikken har kanskje ikke så stor betydning i Luftforsvaret. Det som derfor blir viktig er derfor å avklare hvor langt fram i den logistiske kjeden Forsvaret kan strekke kontrakter med eksterne leverandører i andre forsvarsgrener. Dette kan være et hinder for alle kontrakter da fleksibilitet er en nødvendighet for å understøtte de alle militære operasjonene. *“For la oss si at vi planlegger en operasjon som kommer til å koste mye i form av tilgjengelighet, også deler og vedlikehold, så må leverandøren ha mulighet til å dra i gang sitt apparat, også. Logistikk-kjeden. Incentivene for at en leverandør skal gidde å gjøre dette må jo kontrakten fange opp, men jeg kan ikke se den.”* Respondent 1.

Det kan derfor fremstå at det ikke er et enhetlig konsept for logistikk i Forsvaret, når man sammenlikner forsvarsgrenene og behovet for ytelsesbasert logistikk. På den andre siden, kan man spørre – er det nødvendig med et enhetlig konsept, eller er det naturlig å ha egne konsepter tilpasset den enkelte forsvarsgren og dens operasjonsområde og -mønster og. Uansett hva som er best så mangler det klarhet i dette, og det er lite diskutert. *“Jeg ser absolutt utfordringer med leverandører som skal levere tilgjengelighet på våpensystemer til Forsvaret, slik de opererer, og dette er ikke mye diskutert”*. Respondent 1.

Forutsetningene har som nevnt endret seg, men lite konkret har skjedd etter det. Det kan være på grunn av mangel på erfaring og /eller kompetanse, og det kan henge sammen med ledernes gamle syn på at kommando og kontroll over logistikken skal ligge internt. Denne tankegangen kan hindre implementeringen av ytelsesbasert logistikk i større grad enn i dag.

Sverige har nylig organisatorisk flyttet ut all logistikken, foruten organisk logistikk, fra Forsvaret til en egen etat i Forsvarssektoren, og man kan dermed stille seg spørsmålet om når dette også gjennomføres i Norge, da vi nylig skilte ut det som Sverige gjorde for tre år siden. Dette kan da medføre til at den øverste operative lederen, Forsvarssjefen, ikke har kommandomyndighet og dermed full myndighet over fleksibiliteten for logistikken i en operasjon. Det er uansett usikkerhet både i Forsvaret og i FMA allerede i dag og det er mangelfulle føringer etter utskillelsen av FMA, noe som respondentene også påpekte. *“Jeg tenker at vi har en overføring av ansvar... Den er vanskelig, hvem har ansvaret; er det Forsvarssjefen når ubåten ikke seiler, eller er det kontraktøren. Når det virkelig gjelder, hvem kan du peke på da, dette er litt "blurry" når jeg tenker på det. Hva betyr det egentlig; Har vi en situasjon med en gjeng grønne menn i Tromsø, men Forsvarssjefen kan ikke stille med noe fornuftig, eller med det beste verktøyet som vi har, men som vi ikke kan bruke... Det er vanskelig å peke på hvem som faktisk har ansvaret... ingen der oppe som kan si at de tar ansvar for det som har skjedd. Jeg ser at dette er kjempekomplekst, hvilken etat har ansvaret, FMA, Forsvaret... Departementet eier utstyret, det er de som tar beslutningene... Ansvaret er en nøtt som jeg ikke kan svare på, men jeg ser at det organisatoriske er noen utfordringer”* (Respondent 1).

Ansvar og myndighet er viktig internt i forsvarssektoren, men selvfølgelig også mellom Forsvaret og leverandøren. Det blir flere aktører å ta hensyn til, men til syvende og sist så er dette et nasjonalt forsvarsanliggende, både i forhold til beredskap og militære operasjoner, uavhengig hvordan logistikkunderstøttelsen er.

4.5 Beredskap

Det er noen politiske begrensninger for samarbeid, smart defense eller smart logistic og dette kan medføre til at det enkelte forsvar ikke kan inngå et samarbeid eller at landets

forsvarsindustri ikke kan levere inn til for eksempel NSPA. Ytelsesbasert logistikk må sees opp i forhold til prioritet, her sett opp mot beredskap og nasjonale interesser i forhold til styrkeoppbygging og operasjoner. Dette må Forsvaret selv vurdere i forhold til hva de må ha av kritisk materiell tilgjengelig for å unngå denne prioriteten. På den annen side så vil dette medføre til kapitalbindinger gjennom materiell på lager. Dette må også sees opp mot samarbeid, interoperabilitet og der Forsvaret deler materiellet i den ytelsesbaserte kontrakten med andre nasjoner, og hva dette kan bety for egen operasjonelle kapasitet. Hvis nasjonen har reservedelen til f.eks. et fartøy, men ikke eier den, og en annen nasjon trenger denne for å kunne være operativ, må det være avtalemessig fleksibilitet i kontraktene til å håndtere dette. Dette må derfor være direkte krav som Forsvaret må ta stilling til og ha med i sine forhandlinger og/eller ta med inn som en risiko inn i planleggingen av militære operasjoner, hvis det kan aksepteres. *“... hvor mye man skal spesifisere og hvor mye risiko man tar selv, men man kan alltid kjøpe seg ut av risiko og overlate dette til leverandøren, men til slutt så vil prislappen bli uforholdsmessig høy.”* Respondent 2.

Kontraktene bakover i forsyningskjeden vil også være “usynlig” for Forsvaret i den samme kjeden, da leverandøren eller en annen nasjon er PSI. Det med mulig kannibalisering⁵ bakover i kjeden, kan også ha en betydning for beredskap og utholdenhet. *“En sivil leverandør tenker kapital og business og vil ikke binde kapital på lager, men dette tenker ikke Forsvaret i utgangspunktet på, her sett opp mot beredskap. Vi har krav til beredskap eller burde ha og da vil det med ledetid/tilgjengelighet på reservedeler være et eksakt krav i kontrakten”.* Respondent 3.

Der materiellet begynner å bli gammelt, så ser man at det er vanskeligere å skaffe deler. Dette kan ha betydning for oppetid på systemer og dermed lavere operativ evne, som igjen kan ha betydning for beredskapen, da Norge er en liten nasjon med få våpensystemer. *“På P3 så har vi en del historikk på hvordan transaksjonsbasert fungerte, og det vi så der var at det sakte men sikkert ble dårligere leveranser og da US Navy la ned mindre ressurser på P3, så så vi at det gikk nedover”.* Respondent 3. Så beredskapen trenger ikke å være bedre med

⁵ Der man tar deler fra en komponent til bruk i andre komponenter fordi man ikke har deler tilgjengelig.

å inneha logistikken selv. Ytelsesbaserte kontrakter er ment å gi høyere operative evne, gjennom økt tilgjengelighet og kvalitet og bedret leveringssikkerhet, noe som også er erfaringen med kontrakten på C-130J. Kvalitet; *“... Jeg må si at den er god, det vi har fått levert og nå skal det sies at det skjer feil, men kvaliteten på det vi får levert er bra.”*, tilgjengeligheten; *“... har økt eller er større.”*, leveransesikkerhet; *“... Den er god.”*

Respondent 2.

Ytelsesbaserte kontrakter sett i et langsiktig perspektiv og videre opp mot langsiktig eneleverandør, hva gjør dette med markedet og hva med leverandørens overlevelse etter at kontrakten er terminert? Det finnes en studie gjort tidligere på Balkan. De som leverte 80-90 % av sine varer og tjenester til NATO, FN o.l., måtte legge ned bedriften når styrkene ble trukket ut. Det lokale samfunnet har blitt avhengig av midlene fra de militære styrkene og dette kan føre til ny ustabilitet. Dette vil variere i forhold til operasjonens størrelse og nasjonenes bidrag. *“Hva er egentlig beredskapskravet og her synes jeg Forsvaret er for dårlig kravstiller. Det har vært mye snakk om det i 2012-13, det med klar og beredskapsklar, og hva er det faktisk. Det er mere en lagerbeholdning, personell og kompetanse og at de er gripbare”*. Respondent 3. *“Det med beredskap og klartider er et veldig forsømt tema.”*

Respondent 1.

Hvis en leverandør skal være hovedleverandør, har leverandøren ansvar for å investere i tilstrekkelig kompetanse og infrastruktur. Kontrakter med varighet på fem år, kan ses på som for korte til en slik investering.

Dette med beredskap er et vanskelig tema der det stilles krav til beredskap på den ene siden og der man på den andre siden skal effektivisere og redusere kostnadene.

4.6 Tillit og leverandørrelasjoner

Gulichsen et al. (2011:57) mener at for å etablere tilstrekkelig tillit mellom Forsvaret og leverandørene, så må det være kontenuietet i stilling og at Forsvarets karrieresystem må ta hensyn til det. Normalt så skifter en offiser i Forsvaret stilling ca. hvert fjerde år da beordringen normalt sett har en varighet på 3-5 år. På den annen side er kontraktsoppfølging ikke nødvendigvis en oppgave som offiserer normalt bør være

ansvarlig for, da det i en militær sammenheng er profesjonen som soldat de er utdannet til. Det ble også innført en ny ordning i 2016, som innebærer et spesialstakorps av soldater og befal som skal ledes av offiserer – mens sivilt utdannede kan bekle stabstillinger. Dette kan medføre en ny utfordring, fordi logistikk er en naturlig del av en militær operasjon og styring av kontrakter knyttet til logistikk krever militærfaglig bakgrunn.

Forsvaret er altså under en større omorganisering. Langvarig omorganisering og uklare ansvarsforhold, politiske føringer og interne retningslinjer gir utfordringer i forhold til implementering av både eksisterende og fremtidige ytelsesbaserte kontrakter.

Når det gjelder tillit til ytelsebasert logistikk som konsept så svarte respondentene noe ulikt. Den ene svarte at *“Jeg tror mange er skeptiske til det.”* Respondent 1 og de andre svarte at *“Den er stor”*. Det er valgt og ikke legges vekt på dette videre i studien, da utvalget i studien er lav og at respondentene synes å være veldig positive til ytelsebasert logistikk.

4.7 Kompetanse

Både FFI-rapport 2011/01567 (Gulichsen et al, 2011:57) og Konsept for logistikk i Forsvaret (2013) nevner kompetanse som en viktig forutsetning for å lykkes med ytelsebasert logistikk og for den enkelte kontrakt. Denne studien peker i retning av at lite gjøres for å legge til rette for det. Respondentene mente at det ikke finnes tilstrekkelig med kompetanse i Forsvaret. Håbjørg (2015:75) kom også fram til samme konklusjon.

Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden for 2013–2016 (2014:113) angir kun at *“det skal etableres nødvendig kompetanse knyttet til F-35”*. I Forsvaret så er rotasjonshastigheten i stilling høy grunnet karriere, og det er derfor et fåtall av offiserene som ønsker å sitte lenge i stilling, og det blir derfor en utfordring å holde kontinuiteten, som er en annen forutsetning for å lykkes med ytelsebasert logistikk. På den annen side så har Forsvaret kompetanse gjennom leveranseavtalene mellom FLO som leverandør og den enkelte driftsenhet i Forsvaret, men om dette vil være tilstrekkelig til å kunne følge opp en leverandør i det kommersielle markedet er usikkert. Noe som også kan bidra til utfordringen med å beholde kontinuiteten, er å tilsette kun sivile i de stillingene som skal følge opp leverandøren.

En annen mulighet er å bruke den kompetansen som finnes i NSPA og spesielt Operational Logistics Support Partnership (OLSP) som har en kompetanse for å gå inn som støtte i forhold til bruk av sivile kontraktører i logistikkplanleggingen (NSPA, 2014). På den andre siden så er det også en risiko ved at man ikke har en kompetanse på forsyningsplanlegging, kjøp av materiell og vedlikehold av systemene som er på ytelsesbasert kontrakt, der kontrakten utløper uten at den fornyes. Risikoen er størst der hele plattformen er på en slik kontrakt, men dette har ikke Forsvaret før eventuelt F-35 kommer.

Kompetanse er uansett et punkt som må drøftes opp mot operative krav og beredskap. Vi har tidligere sett at samarbeid mellom organisasjoner er risikoreduserende (Jacobsen og Thorsvik, 2002:213). Kompetansen som Forsvaret har tilegnet seg gjennom ytelsesbasert logistikk, er for lav og ikke delt i organisasjonen. For de ytelsesbaserte kontraktene Norge har, vil det derfor være risikoreduserende å søke samarbeid med andre nasjoner, framfor direkte med en leverandør. I avtalen for C-130J fungerer Norge som en bestiller, men USGOV følger opp kontrakten. *“Det er en stor utfordring å være en liten nasjon, så vil et partnersamarbeid der vi er likeverdige parter, som F35, da kunne være en måte å innrette oss på”*. Respondent 3.

Det å stille smarte krav og riktige krav ved inngåelse av ytelsesbaserte kontrakter er vesentlig for å kunne ha gode leveranser. Dette påpekes både i teorien og i empirien. *“Det å kunne stille de gode kravene til nye systemer når vi ikke har kjennskap til systemet utover det leverandørene sier. Det må være noen mekanismer i kontrakten som gjør at vi regulerer den etter noen år”*. Respondent 1. *“.. Den som har jobbet fram kontraktene har tilegnet seg god kompetanse... men da må det tilføres mere kompetanse og i hele organisasjonen. Det blir viktigere å følge opp kontraktene, så vi må ha mere kompetanse”*. Respondent 2. *“Det er ganske vanskelig å sette de gode kravene til en kontrakt, basert på informasjonsulikheter internt i organisasjonen... de har fortsatt det gamle i hodet og ikke fått dette ut, og da er det vanskelig å sette krav til det nye.”* Respondent 3.

Leverandøren trenger også sikkerhet for å investere i infrastruktur og kompetanse på å holde systemet i henhold til de krav som Forsvaret krever, og det må Forsvaret forstå. På

den annen side så kan det gjennom langsiktige kontrakter, og en eventuell nedbygging av egen kompetanse, føre til at leverandøren får monopolsituasjon innenfor kompetanse på systemet. Dette er noe Forsvaret også må tenke på med innføringen av ytelsesbaserte kontrakter. *“Man utnytter kompetansen til leverandøren enten at de anbefaler å kjøpe opp deler, eller at de anbefaler en erstatning for komponenten, når disse komponentene bli så gamle at de ikke produseres lenger eller at noen vedlikeholder det lenger fordi markedet er så lite. En del av leverandørens arbeidsoppgaver er å monitorere dette, slik at vi som kunde får tilbakemeldinger på når dette skjer og Forsvaret har definitivt ikke denne kapasiteten selv”*. Respondent 3. *“Det har vi ikke. Kan hende at det er på tur opp, men vi har ikke kultur for PBL og det er jeg hellig overbevist om”*. Respondent 2.

Norge har ikke heller ikke vært PSI på store ytelsesbaserte kontrakter, på den andre siden så kan samarbeid med andre nasjoner (USGOV, F-35, NH90 med Sverige, NSPA mv) og utstrakt bruke av Operational Logistics Support Partnership (OLSP)⁶ gjøre at det kanskje ikke er behov for den kompetansen i Forsvaret. Dette kan være retningen Norge kan gå mot da egen kompetanse kanskje ikke er tilstrekkelig, noe som respondentene også antydte. *“Det er noe kompetanse i Luftforsvaret Logistikk, men de er ikke på samme nivå som FMA, så kompetansen i Luftforsvaret er nok lav”*. Respondent 2.

Det er ikke bare kompetanse som er nødvendig for å kunne lykkes, tilstrekkelig systemunderstøttelse og data er også viktig for å kunne få den styringsinformasjonen som er nødvendig for både å kunne ta de riktige beslutningene, men også for å kunne være en *smart kunde* med å følge opp og stille krav til leverandøren basert på de data som er tilgjengelig.

4.8 Systemunderstøttelse

Og videre kunne lykkes med ytelsesbaserte kontrakter forutsetter god systemoppfølging og korrekte data (Gulichsen et al, 2011:43). Forsvaret har i dag lav kompetanse på systemene og spesielt ISO systemet som er valgt for utveksling av produktinformasjon (Gulichsen et al,

⁶ Hensikten med OLSP er å samordne nasjoners behov for operativ logistikkstøtte.
<http://www.nspa.nato.int/en/index.htm>

2011:45). Dårlig datakvalitet er også en stor utfordring i Forsvaret i dag, noe som understøttes av flere tidligere undersøkelser av Forsvarets systemer (Gulichsen et al, 2011:43). Logistikkprosjektet (P2814) forutsetter også korrekte data for å ta ut det estimerte gevinstpotensialet i Forsvaret. Det er derfor etablert et eget prosjekt i FLO, Tilrettelegging av data for overføring til FIF 3.0 (P2547). Oppdraget er å vaske og supplere data som skal inn i Forsvarets Felles integrerte forvaltningssystem (FIF)⁷, som ble implementert i Forsvaret 1.1.2016 (TAD, 2014). Planen til P2814 var at C-130J skulle konverteres til SAP⁸ og ikke driftes lenger i Luftforsvarets system IMAS⁹. På bakgrunn av at Luftforsvaret og FMA ikke var klar til å ta i bruk løsningen, så er denne konverteringen utsatt til oktober 2016. I dette tilfelle så hadde ikke Luftforsvaret og FMA gjort nødvendige forberedelser som P2814 hadde forutsatt. Det med feil kompetanse og ikke til riktig tid gjorde seg gjeldene her.

Det ligger også krav i P2814 for grensesnitt mot leverandørens system (ALIS)¹⁰ for oppfølgingen av F-35, men det foreligger ikke krav til hvilket data som skal overføres, og dermed er ikke det tatt noen valg på hvilket data som skal inn i Forsvarets eget system FIF (Logistikkprosjektet, 2014). Denne systemintegrasjonen vil være en av forutsetningene for at Forsvaret kan lykkes med akkurat denne kontrakten. Det andre er hvor langt informasjonsdelingen skal gå, både med tanke på hva leverandøren ønsker å dele med Forsvaret og hva Forsvaret ønsker å dele med leverandøren. På den annen side så er dette en del av forhandlingene, og noe som er viktig blir tatt inn i kontraktene slik at det er mulig å følge opp i etterkant. *“Jeg tror at det er ganske utfordrende. Vi har en vei å gå internt med egne systemer på den ene siden og hvis vi setter ting ut så har leverandørene egne informasjonssystemer. Det vil medføre til større informasjonsutveksling og om vi klar for det kan jeg ikke se”*. Respondent 3.

⁷ Forsvarets ERP system for systemunderstøttelse innenfor forvaltningen. Logistikkprosjektet har videreutviklet FIF med løsninger innenfor våpensystemoppfølging, vedlikehold og avansert etterforsyning.

<https://forsvaret.no/fakta/organisasjon/los-programmet>

⁸ Tysk Applikasjon som er hovedsystemet i Forsvarets ERP system FIF. <http://go.sap.com/index.html>

⁹ System for oppfølging av Luftforsvarets flysystemer og er en del av FIF, men planen er at alt skal konverteres til SAP.

¹⁰ Autonomic Logistics Information System er et eget system for å understøtte kampflyet F-35.

4.9 Økonomi

Manglende kompetanse på de nye flyene og lav bemanning i FLO var en av driverne til at kontrakten til C-130J ble etablert. *“Også sluttet min kollega og da satt jeg igjen med alt sammen, og da ble rådet at man gikk for FMS for da har vi rett og slett ikke kapasitet igjen i FLO/Luftkapasiteter til å gå kommersielt. For fordelene med å gå for FMS er at de gjør spesifikasjonen for deg og forhandler for deg. Samtidig som vi også så at vi fikk bedre prising, da vi bare hadde 4 fly i Norge og skal forhandle mot en leverandør med 4 fly, mot at US Airforce som hadde 200 pluss fly delt på to”*. Respondent 2.

Det var selvfølgelig motstand til denne kontrakten, da frykten for ytterligere nedbemanning lå der, men ingen av respondentene kan bekrefte at dette har skjedd.

Norge betaler mer for sin ytelsesbaserte kontrakt enn det Danmark gjør, som har alt av logistikken selv, men til gjengjeld gir dette høyere oppetid, en forbedret leveranse totalt sett og dermed en høyere utnyttelse av flyene og dermed høyere operativ evne. *“De som ikke har ytelsesbaserte kontrakter er ikke prioritert engang. De får når alle andre har fått, så må de stille seg i kø for å få den samme leveransen. Danskene prøvde å gå inn på PBL, med samme antall fly som oss, her etter at de hadde kjøpt flyene og det viste seg å bli dyrt”*. Respondent 2.

Gulichsen et al. (2011) og Sols et al. (2007) trekker også fram langsiktighet på ytelsesbaserte kontrakter er en nødvendighet, og dette var også respondentene relativt tydelige på, men at dette var en begrensning slik regelverket i Forsvaret er på nåværende tidspunkt. *“Den er i mine øyner for kort. Den skulle gjerne vært lengre, men der møter vi anskaffelsesregelverket i Forsvaret. Skulle gjerne skrevet en 20 års kontrakt, mot dagens 5 + 1+1. Mange andre nasjoner har 20 og 25 års kontrakter og dette gir leverandøren større insentiver til å investere i forbedring av produktet”*. Respondent 2.

På en annen side så er ikke industrien nødvendigvis villig til å inngå kontrakter for hele våpensystemets levetid (Håbjørg, 2015:67). (Gulichsen et al, 2011:57) sier at kostnadsbesparelsen ligger i å utnytte skalafordelene i industrien, men det kan virke som at

dette ikke gjelder for alle kontrakter og derfor er det ikke nødvendigvis en *one size fits all*-tilnærming (Gulichsen et al, 2011:38). En annen måte å redusere kostnadene på er å gjøre deler av det leverandøren gjør i dag av tjenester, uten at det påvirker den ytelsesbaserte kontrakten. Dette er selvfølgelig avhengig av at du har ressursene med den riktige kompetansen. Dette er tiltak som først kan gjennomføres etter at du har inngått en ytelsesbasert kontrakt og gjort erfaringer med den. *“Vi prøver hele tiden å forbedre, kanskje ikke leveransene da de er gode, å påvirke kostnaden. Vi prøver å kvitte oss med noe av den leverandør supporten som vi har... slik at vi kan kutte kostandene slik at den grunnpakken blir billigere. Det er ikke det at vi tar noe fra det ytelsesbaserte og gjør det mer inhouse... Vi vurderer derfor om vi har nok kompetanse selv til å kunne håndtere dette selv”*. Respondent 2.

På den andre siden kan det være utfordrende å få denne kompetansen tilbake. *“... det er en utfordring med det med kompetanse, da man ikke har kompetanse på det nye systemet utover det man kan lese seg til, det leverandøren gir av informasjon eller kjennskap gjennom samarbeidende nasjoner om det samme systemet som de har anskaffet”*. Respondent 3. Økonomi og kompetanse kan derfor virke som er avhengig av hverandre. Det kan være at det blir fordyrende i første omgang, og i neste omgang at kompetansen er forsvunnet og avhengigheten til leverandøren forblir.

4.10 Oppsummering

Dette kapitlet har søkt å besvare forskningsspørsmålene: *“Har Forsvaret den kompetansen som er nødvendig for å kunne forvalte og følge opp ytelsesbaserte kontrakter?”* og *“Er forswarets organisering tilrettelagt for innføring av våpensystemer som er understøttet med ytelsesbasert logistikk.”*. Forskningsspørsmål 1 er besvart i denne studien med at det ikke er tilstrekkelig med kompetanse i dag i Forsvaret. Forskningsspørsmål 2 er delvis besvart i studien, men at det er vanskelig å se om den nylige omorganiseringen har effekt, i forhold til et tydeligere organisatorisk skille mellom anskaffelse og drift av våpensystemer.

Videre kan erfaringene i denne studien oppsummeres gjennom at det foreligger en del uklarheter, og spesielt innenfor de overordnede områdene målsetning, strategi og

retningslinjer. I tillegg er lengden av dagens kontrakter et viktig tema for diskusjon opp mot begrensningene i egne gjeldende regelverk.

Det kan videre virke som at de ytelsesbaserte kontraktene som er inngått er vellykkede med rom for justeringer, men at dette ikke nødvendigvis er kommunisert og medført til at Forsvaret videre går for ytelsesbasert logistikk i større grad. Studien bekrefter teorien om og erfaringene med at kvaliteten øker, leveransesikkerheten er bedret, og dermed at tilgjengelighet har økt på C-130J, slik at den operative evnen i Forsvaret er høyere.

Det er bevegelser mot større bruk av sivile aktører for understøttelse av Forsvarets virksomhet, men det kan virke som at tempoet er lavere enn forventet og dette kan være grunnet manglende føringer og at Forsvaret er skeptisk til å ta sivile aktører inn i logistikk-kjeden.

Denne studien tilførte kanskje flere problemstillinger i forhold til ytelsesbaserte kontrakter i fredstid vs militære operasjoner og hvordan beredskapen skal være i forhold til slike kontrakter.

5 Konklusjon

Som redegjørelsen viser er det flere forutsetninger for å lykkes med ytelsesbasert logistikk som en del av logistikk-kjeden i Forsvaret, men dette fordrer tilpasninger.

Den overordnede problemstilling var om Forsvaret har de nødvendige forutsetninger for å implementere ytelsesbaserte logistikk, og ut fra dette ble det utledet to forskningsspørsmål:

1. Har Forsvaret den kompetansen som er nødvendig for å kunne forvalte og følge opp ytelsesbaserte kontrakter?
2. Er forswarets organisering tilrettelagt for innføring av våpensystemer som er understøttet med ytelsesbasert logistikk?

Bakgrunnen for forskningsspørsmålene var å finne noen konkrete begreper, for å bygge det teoretiske grunnlaget på og bruke det som utgangspunkt for studien. Den viktigste oppgaven

ligger nok i å utarbeide en konkret strategi og retningslinjer på hvor og hvordan Forsvaret skal bruke industrien til å understøtte seg.

I Amerika og Storbritannia så har det vært sterke strategiske føringer for å implementere ytelsesbasert logistikk, og de har kommet vesentlig lenger enn det Norge har.

Ut fra det teorien sier og empirien i studien, så er det grunnlag for å si at Forsvaret ikke har tilsvarende sterke strategiske føringer for hvor og hvordan Forsvarets skal implementere ytelsesbasert logistikk.

Det er mangelfulle planer for oppbygging av en bredere og langsiktig kompetanse for å kunne følge opp kontraktene, slik det forutsettes for å lykkes med ytelsesbasert logistikk.

Det andre er at det er manglende og tilstrekkelig systemunderstøttelse, både for å følge opp kontraktene, sikre at datagrunnlaget er riktig i egne systemer for korrekt oppfølging og kontroll, samt riktig informasjon som beslutningsgrunnlag.

Langvarige kontrakter, som forutsettes i et ytelsesbasert konsept, vil kreve at Forsvaret omstiller seg og innehar denne kompetansen i egen organisasjon. Dette må få større fokus i Forsvaret slik at forutsetningene er på plass når F-35 innføres. Kompetansen finnes i prosjektet i dag, som ledes av FD, men det må foreligge en plan for denne kompetansen når prosjektet legges ned.

Dette er videre "et nytt" satsningsområde for Forsvaret, i den hensikt å kunne effektivisere støttevirksomheten og det er fortsatt tid til å få dette på plass, men det må få høyere fokus og planer må utarbeides. Ut fra konklusjonen i denne studien så har ikke Forsvaret de nødvendige forutsetningene for å gå mer mot ytelsesbasert logistikk med egne resurser og kompetanse. Bruk av NSPA og samarbeid mellom andre nasjoner på ytelsesbaserte kontrakter kan derfor være en mulig mellømsløsning for å bygge kompetanse og lage klare strategier og retningslinjer for å komme til et ytelsesbasert logistikk-konsept.

Det kan synes som at det finnes ulike oppfatninger av ytelsesbaserte kontrakter og om hva som egentlig vil fungere for hver enkelt kontrakt i forhold til de ulike forsvarsgrenene, i tillegg til de ulike våpensystemene. Studien dekker C-130J-kontrakten, som dekker leveranse av komponenter og delsystemer til norske transportfly. Den kan antas å ha noe

overføringsverdi på andre ytelsesbaserte kontrakter på komponent- og delsystemnivå innenfor spesielt flysystemer i Norge. Likevel er det verdt å merke seg at studiens empiri skriver seg fra et begrenset empirisk utvalg, og at det vil være vanskelig å trekke tydelige generaliserbare erfaringer over til andre forsvarsgreners våpensystemer. Derfor bør denne studiens funn benyttes som grunnlag for videre forskning og undersøkelser på norske forhold og i Forsvaret.

5.1 Forslag til videre arbeid

Jeg har i dette studiet redegjort for ytelsesbaserte logistikk som konsept og teoretisk grunnlag, og berørt noen av forutsetningene, her for å se om Forsvaret har det som skal til for å lykkes med ytelsesbaserte logistikk.

En utvidelse av denne oppgaven er å kunne se nærmere og dypere på alle forutsetningene og underliggende faktorer sett opp mot Forsvarets bruk av ytelsesbaserte leveranser, som grunnlag for understøttelse av operativ virksomhet i alle forsvarsgrener. Det å kunne se på de kvantitative effektene og erfaringene av ytelsesbasert logistikk i Forsvaret, og spesielt etter innføringen av Forsvarets nye kampfly F-35, som nesten helhetlig skal understøttes av en ytelsesbaserte kontrakt.

Det å se på ytelsesbaserte kontrakts fleksibilitet og leveranseevne i forhold til ulike faser, for eksempel fredstid vs. Militære operasjoner kan også være en mulig utvidelse av denne oppgaven.

Forkortelser

AIM Norway	Aerospace Industrial Maintenance Norway SF
C-130J	Hercules Transportfly
CV-90	Den nye oppgraderte stridsvognen i Hæren
DAU	Defense Aquisition University
DDP	Designated Drop Point
DSL	Direct Source Logistics
ERP	Enterprise Resource Planning
F100	Motor til F-16
F-16	Eksisterende Kampfly
F-35	Nye kampfly
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvaret Forskningsinstitutt
FIF	Forsvarets Felles integrerte forvaltningssystem
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FN	Forente Nasjoner
FMA	Forsvarsmateriell
FMR	Forsvarssjefens Fagmilitært Råd
FMS	Foreign Military Sales
LM	Lockheed Martin
NH-90	Forsvarets nye helikopter
NSPA	NATO Support and Procurement Agency
OLSP	Operational Logistics Support Partnership
P2547	Prosjekt Tilrettelegging av data for FIF 3.0
P2814	Logistikkprosjektet
P-3C	Orion overvåkningsfly
PBL	Performance Based Logistics
PSI	Product Support Integrator
SAP	ERP system
SCM	Supply Chain Management
USGOV	United States Government

Referanseliste

Aar, M. (2015). *Performance-Based Logistics og kunde-leverandør-samarbeid*.

(Masteroppgave ved Forsvaret høyskole). Oslo.

Aftenposten (2015): Lastet ned 01.05.2016 kl. 13:16.

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Wilhelmsen-gruppen-blir-en-del-av-det-norske-forsvaret-7949688.html>

Borgen, Lars (2013). *Sivilisering av logistikken*. Norsk Militært Tidsskrift. Vol 2.

Det amerikanske Defense Acquisition University (2005): Lastet ned 07.10.2014 kl. 16:00.

<https://dap.dau.mil/acquikipedia/Pages/ArticleDetails.aspx?aid=68d85f91-3fbf-4182-b55a-f2dbc5a33943>.

DeVries H. (2005). *Performance-Based Logistics - barriers and enablers to effective implementation*. Defense Acquisition Review Journal. Vol 11, nr 3, side 243-253.

Edison T. og Murphy A. (2011). *Performance-Based Life Cycle Product Support: A New Look at Enablers and Barriers*. Excerpt from the proceedings of the 8 annual acquisition research symposium Monterey, California 30. April 2011. Side 240-263.

Edison T. og Murphy A. (2012). *A New Look at Enablers and Barriers to Performance Based Life Cycle Product Support (PBL) Implementation*. Defense Acquisition Review Journal. Vol 19, nr 4, side 376-393.

Ekström T. (2013). *Prestasjonsbaserad logistikk. Ett paradigmeskifte från transaksjonsbaserad försvarsmateriellanskaffning till prestandebaserad försvarsanskaffning*. Stockholm. FOI-R-3628-SE. Totalförsvarets Forskningsinstitut.

Forsvaret (2013). *Policy for vurdering av kjernevirksomhet i Forsvaret*. Oslo: Forsvaret.

Forsvaret (2015): Lastet ned 01.05.2016 kl. 15:00.

<https://forsvaret.no/aktuelt/pressemeldinger/aim-signerte-kontrakt-med-forsvaret>

Forsvaret (2015): Lastet ned 10.05.2016 kl. 13:46.

<https://forsvaret.no/aktuelt/klarsignal-om-ny-ordning>

Forsvarets logistikkorganisasjon (2013). *Konsept for logistikk i Forsvaret*. Oslo

Forsvarets logistikkorganisasjon (2014). *Nasjonalt logistikkonsept for våpensystemet F-35*. Oslo

Forsvarsdepartementet (2012). *Iverksettingsbrev for Langtidsplanen IVB LTP 2013-2016*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Forsvarsdepartementet (2015): Lastet ned 10.05.2016 kl. 17:58.

<http://nettsteder.regjeringen.no/kampfly/2015/11/20/a-fly-f-35-erfaringer-fra-den-forste-uka/>

Forsvarssjefen (2013). *Policy for vurdering av kjernevirksomhet i Forsvaret*. Oslo

Forsvarssjefen (2014). *Direktiv for Logistikkvirksomhet*. Oslo

Forsvarssjefen (2015). *Forsvarssjefens fagmilitære råd 2015*. Oslo

Forsvarsstaben/FLO KIP/TAD. (2014). *Fremskaffelsesløsningen - prosjekt Tilrettelegging Av Data*. Oslo

Forsvarsstaben/LOS/Logistikkprosjektet. (2014). *Fremskaffelsesløsningen med krav til funksjonalitet – Logistikkprosjektet*. Oslo

Gansler J., Lucychyn W. og Harrington L. (2012). *An analysis of Through-Life Support Capability Management at the UK's Ministry of Defense*. USA: University of Maryland, Center for Public Policy and Private Enterprise, College Park.

Geary, S. & Vitasek, K. (2008). *Performance-Based Logistics – A contractor's Guide to Life Cycle Product Support Management*. University of Tennessee: Supply Chain Visions.

Glas A, Hofmann E og Essig M. (2013). *Performance-Based logistics: a portfolio for contracting military supply*. International Journal of Distribution and Logistics Management. Vol 43, nr 2, side 97-115.

Glas, A., Hofmann, E. & Eßig, M. (2010). *Performance-based logistics: Portfolio for contracting military supply*. Paper submitted for the 2nd MILLOG symposium, 1.12–2.12 2010, Helsinki, Finland.

Gulichsen, S., Reitan, J. & Listou, T. (2011). *Prestasjonsbasert logistikk (PBL) – muligheter og utfordringer*. FFI-rapport 2011/01567.

Hermansen H. (2013). *Utredning – Performance Based Logistics*. Oslo: Forsvarets logistikkorganisasjon.

Hermansen H. (2013). *Utredning – Performance Based Logistics*. Oslo: Forsvarets logistikkorganisasjon.

Hermansen H. og Strebel P. (2003). *The Maelstrom pilot report og the Maelstrom Project Report*. Milwaukee og Kjeller: Utarbeidet av Forsvarets logistikk organisasjon og Derco Aerospace Inc.

Håbjørg, G. E. (2015). *Faktorer som fremmer eller hemmer prestasjonsbasert prestasjonsbasert logistikk i Forsvaret Forsvaret*. (Masteroppgave ved Forsvaret høgskole). Oslo.

Jacobsen D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser – innføring i Samfunnsvitenskapelig metode*. 3. Utgave. Kristiansand: Cappelen Damm Akademisk.

Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (2002) : *Hvordan organisasjoner fungerer – innføring i organisasjon og ledelse*. 2. Utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Kleemann F., Glas A. og Essig M. (2012). *Performance-Based Logistics in Germany – Case Studies from Defence Procurement*. Paper presented at the 5th International Public Procurement Conference (IPPC), side 209-232. Seattle.

Kress, M. (2002). *Operational Logistics: The Art and Science of Sustaining Military Operations*. Boston / Dordrecht / London: Kluwer Academic Publishers.

Lai, L. (2006). *Strategisk kompetansestyring*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Lund M. (2014). *Prestasjonsbasert logistikk en strategisk kostnadsanalyse*. (Masteroppgave ved institutt for økonomi og teknologiledelse, NTNU). Trondheim.

NATO Support Agency (2014): Lastet ned 22.10.2014 kl. 16:23.

<http://www.nspa.nato.int/en/organization/Logistics/logistics.htm>

Regjeringen (2015): Lastet ned 09.05.2016 kl. 14:31.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-etat-for-materiell-i-forsvarssektoren/id2407364/>

Røvik, A. K. (2007). *Trender og translasjoner – Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Sollis, W. M. (2005). *Defence Management: DOD Needs to Demonstrate That Performance-Based Logistics Contracts Are Achieving Expected Benefits*. Washington, USA.

Sols, A., Nowick, D. & Verma, D. (2007). *Defining the Fundamental Framework of an Effective Performance-Based Logistics (PBL) Contract*. Engineering Management Journal , Volume 19 (Issue 2).

Steder, F.B., Berg-Knutsen, E. og Pløen, S.E. (2004) *Kostnadsutviklingen i Forsvaret (1994-2003)*. FFI-rapport 2004/03657.

Strand, K. R. (2011). *Betydning av alder, militær grad og kjønn for karriere og karriereutvikling – en statistisk analyse av karriereundersøkelsen i Hæren*. FFI-rapport 2011/00565.

Wikimedia (2014): Lastet ned 10.05.2016 kl. 18:03.

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Norwegian_Air_Force_Hercules_C-130J_arrives_RIAT_Fairford_10thJuly2014 arp.jpg

Vedlegg A - Intervjuguide

Innledning

Kort om meg selv og oppgaven

Kort om formalia

- Samtykkeerklæring
- Kan trekke seg når som helst
- Anonymisering

Kort om intervjuet

- Bruke båndopptaker og ta notater
- Ca 1 time
- Ugradert
- Vil bli transkribert, og mulighet for gjennomlesing og kommentarer dersom respondenten ønsker dette

Spørsmål

Innledning

1. Hva er din rolle i forhold til ytelsesbaserte kontrakter i Forsvaret?
2. Hva er din erfaring med ytelsesbaserte kontrakter?

Grunnleggende om selve konseptet

1. Hva mener du om ytelsesbaserte kontrakter?
2. Kan du fortelle om de ytelsesbaserte kontraktene du kjenner til?
3. Kan du beskrive hvordan disse kontraktene har påvirket de våpensystemet du kjenner til?
4. Er det noen viktig hendelser, beslutninger, vendepunkt i utvikling og vedlikehold av de ytelsesbaserte kontraktene du vil fremheve?

Ytelsesbaserte kontrakter generelt

5. Opplever du at det finnes reelle hindringer for ytelsesbaserte kontrakter i det norske Forsvaret i dag, og i så fall hvilke og på hvilken måte?
6. På samme måte opplever du at det finnes grunnleggende forutsetninger for ytelsesbaserte kontrakter i det norske Forsvaret, i så fall hvilke og på hvilken måte?
7. Ser du noen tydelige utfordringer med innføring av ytelsesbaserte kontrakter i det norske Forsvaret? Og tilsvarende tydelige fordeler?

Spesifikke erfaringer

8. Hvilke forhold opplever du ikke er tilstede for utvikling av ytelsesbaserte kontrakter på Forsvarets våpensystem?

a. Kan du forklare på hvilken måte disse forholdene hindrer utviklingen?

9. Hvilke forhold opplever du er nødvendig for videre utvikling av ytelsesbaserte kontrakter på ditt system?

a. Kan du forklare på hvilken måte disse forholdene har bidratt til utviklingen?

10. Kan du gjennom 5 korte ord sammenfatte din forståelse av ytelsesbaserte kontrakter?

11. Hvordan mener du oppfølgingen av ytelsesbaserte kontrakter kontraktene er?

a. Kan du forklare hva som må til for å kunne følge opp ytelsesbaserte kontraktene på en god måte?

12. Jeg vil nå ta for meg ulike forhold både opp mot ledelse, organisering, bestemmelser mm som er relevant for studiets problemstilling. Jeg vil at du intuitivt skal respondere på disse og fortelle meg hva du tenker om disse i relasjon til implementering av ytelsesbaserte kontrakter i Forsvaret og dine erfaringer.

1. Ledelsesforankring

2. Tillit til konseptet

3. Samarbeid

4. Kontrakts lengder

5. Kvalitet

6. Sentrale føringer

7. Ansvar

8. Smart Kunde

9. Kostnadseffektivitet

10. Strategi

11. Robusthet

12. Flexibilitet

13. Kultur

14. Risiko

15. Kontroll

16. Operativ evne

- 17. Organisering**
- 18. Interne bestemmelser/selvpålagte restriksjoner**
- 19. Tilgjengelighet**
- 20. Kompetanse**
- 21. Lover, regelverk, prosedyrer**
- 22. Rapportering**
- 23. Konkurransen**
- 24. Beredskap**
- 25. Kostnader**
- 26. Handlingsfrihet**
- 27. Leveransesikkerhet**
- 28. Informasjonsdeling**
- 29. Systemunderstøttelse**
- 30. Rollefordeling**
- 31. Myndighet**
- 32. Konflikter**
- 33. Beslutningsnivå**

Avslutning

Takke for intervjuet.

Spørre om det er noe som savnes, burde berøres, i lys av oppgavens problemstilling.

Avslutte lydopptaket.

Be om:

- Forslag til andre intervju personer
- Forslag til skrevne kilder

Fortelle om veien videre herfra, og om muligheten til å lese transkripsjon og rapport om dette er ønskelig.

Takker igjen!

Vedlegg B - Samtykkeerklæring

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

Har Forsvaret de nødvendige forutsetninger for å implementere ytelsesbaserte logistikk?

Bakgrunn og formål

Jeg skriver masteroppgave ved Universitetet i Tromsø. Jeg skriver oppgave om *Performance Based Logistics* (PBL) eller ytelsesbaserte kontrakter som det kalles i Forsvaret. Som begrep ble PBL etablert i den amerikanske forsvarssektoren på slutten av 1990-tallet. Forskning og litteratur på PBL baserer seg derfor ofte på amerikanske kilder. Det er gjennomført noen få studier, innenfor dette området både i USA og i Norge. Det kan derimot stilles spørsmålstegn ved om man i det norske Forsvaret kan trekke veksler på empirien på dette området. Det er en rekke forhold som tilsier at Forsvaret er i en annen situasjon. Problemstillingen er som følger:

Har Forsvaret de nødvendige forutsetninger for å implementere ytelsesbaserte logistikk?

Jeg ønsker å basere mitt empiriske grunnlag på å gjennomføre intervjuer. Jeg vil intervju et fåtall nøkkelpersoner innenfor ledelsen i de som forvalter ytelsesbaserte kontrakter og de som bruker disse kontraktene i dag. Empirien søkes deretter systematisert og forklart med bakgrunn ifra relevant empiri og teori.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Basert på din erfaring og kjennskap til ytelsesbaserte kontrakter ønsker jeg å intervju deg. Det krever ingen forberedelse til intervjuet, men dersom du ønsker kan du få spørsmålene tilsendt på forhånd. Intervjuet antas å vare ca 1 time. Jeg vil bruke båndopptager. Intervjuene vil bli transkribert i etterkant for å kunne analysere innholdet bedre.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Sitater og utsagn vil bli anonymisert i oppgaven. Oppgaven skal etter planen avsluttes i mai 2016. All informasjon innhentet i forbindelse med intervju vil bli slettet når sensur på oppgaven faller i juni 2016.

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

Samtykke til deltakelse i studien

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

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Jeg samtykker til å delta i intervju