



ENDRINGSPROSESSER I FORSVARET

en casestudie av Voksenopplæringen

**Mastergradsoppgave
i
Ledelse og organisasjonsvitenskap**

Emnekode STV-6901

30 studiepoeng

Fredrik Hanssen

UNIVERSITETET I TROMSØ
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Institutt for statsvitenskap

November 2007

FORORD	3
1 INNLEDNING	5
1.1 VALG AV TEMA	5
1.2 ORGANISASJONEN VO	6
1.3 PROBLEMSTILLING	6
1.4 VIDERE FRAMSTILLING.....	7
2 TEORETISK TILNÆRMING	9
2.1 DRIVKREFTER SOM FØRER TIL ENDRING	9
2.2 FRA MÅL TIL TILTAK	10
2.2.1 Formell organisasjonsstruktur	10
2.2.2 Fysisk struktur	11
2.2.3 Organisasjonsdemografi	11
2.2.4 Organisasjonskultur	12
2.3 ENDRING I PRAKSIS VURDERT I ULIKE PERSPEKTIVER	13
2.3.1 Et rasjonelt perspektiv	14
2.3.2 Et nyinstitusjonelt perspektiv.....	14
2.3.3 Et oversettelsesperspektiv	15
2.4 DELKONKLUSJON TEORETISK TILNÆRMING	16
3 FORSKNINGSDESIGN OG METODE.....	17
3.1 VALG AV FORSKNINGSDESIGN	17
3.1.1 Hvorfor casestudie?	17
3.1.2 Mer om min "case"	17
3.2 VALG AV METODE.....	18
3.2.1 Kvalitativ tilnærming	18
3.2.2 Dokumentanalysen	19
3.2.3 Intervjuundersøkelsen.....	19
3.3 TROVERDIGHET, BEKREFTBARHET OG OVERFØRBARHET	20
4 EMPIRISK REDEGJØRELSE.....	21
4.1 ENDRING PÅ TRE NIVÅER MED FORSKJELLIGE MÅL.....	21
4.2 EN KRONOLOGISK OVERSIKT OVER ENDRINGSDOKUMENTENE	21
4.3 KRONOLOGI I FORHOLD TIL PROBLEMSTILLINGENE	23
5 FUNN OG ANALYSER	25
5.1 INNLEDNING.....	25
5.2 HVORFOR SKULLE VO ENDRES?	25
5.2.1 En naturlig følge av omstillinga i Forsvaret	25
5.2.2 Et ønske om mer rasjonell drift av VO	25
5.2.3 Et ønske om mer styring og kontroll med VO	26
5.2.4 Et politisk ønske om å gi de nye gruppene i Forsvaret sivil kompetanse	27
5.2.5 Symbolske drivkrefter.....	27
5.2.6 Delkonklusjon.....	28
5.3 HVA SKULLE ENDRES I "GAMMEL" VO-ORGANISASJON?.....	29
5.3.1 Endringer som en følge av nedskjæringer i Forsvaret og ønske om mer rasjonell drift.	29
5.3.2 Endringer som en følge av et ønske om styring og kontroll.....	31
5.3.3 Endringsgrep for å gi de nye gruppene sivil kompetanse	31
5.3.4 Grep som følge av symbolske drivkrefter	32
5.3.5 Delkonklusjon	33
5.4 HVORDAN HAR TILTAKENE MATERIALISERT SEG I ENDRA PRAKSIS?.....	34
5.4.1 I et rasjonelt perspektiv	35
5.4.2 Delkonklusjon	39
5.4.3 I et nyinstitusjonelt perspektiv	39
5.4.4 Delkonklusjon.....	42
5.4.5 I et oversettelsesperspektiv.....	42
5.4.6 Delkonklusjon.....	45
6 KONKLUSJON OG OPPSUMMERING.....	47
6.1 I FORHOLD TIL PROBLEMSTILLINGENE	47
6.1.1 Hvorfor skulle VO endres?	47

	2
6.1.2 Hva skulle endres i gamle VO?	47
6.1.3 Hvordan har endringa materialisert seg i praksis i VO?	48
6.2 HOVEDFUNN I STUDIEN	49
6.3 AMBISJONEN MED STUDIEN	49
6.4 BEGRENSNINGER I STUDIEN OG FORSLAG TIL FREMTIDIG FORSKNING	50
7 REFERANSER	51
8 VEDLEGG	53
8.1 INTERVJUGUIDE	53

FORORD

Jeg er utrolig takknemlig for at jeg fikk anledning til å gjennomføre dette studiet innen organisasjon og ledelse ved siden av mitt arbeid som rektor ved Voksenopplæringen i Skjold Leir. Nærheten til en levende organisasjon, samværet med oppegående medarbeidere og ikke minst muligheten til å diskutere teori opp mot praktiske hendelser, har gjort det mulig å få noe matnyttig ut av studiet.

Jeg vil derfor spesielt takke mine nærmeste medarbeidere som i ”tid og utide” har måttet stoppe opp i en travel hverdag for å være med på ulike teoretiske fortolkninger av hverdagen. Likeledes vil jeg takke mine rektorkollegaer og overordnede ledere som i flere sammenhenger har tatt seg tid til – og brydd seg om det jeg holdt på med. De har gitt meg mange gode innspill og inspirasjon til å stå på. Takk også til Forsvarets Skolesenter som har gjort det økonomisk mulig for meg å gjennomføre studiet.

Dr. polit. Elin Anita Nilsen har vært min kjempegode veileder på selve oppgaven, og det har vært en stor ”opplevelse” å få diskutere med henne samt lytte til hennes gode råd og innspill. Jeg har i veiledningstimene alltid følt meg trygg på at jeg skulle komme i havn med min case. For øvrig vil jeg også rose UIT og Forsvarets Studiesenter for et svært godt opplegg rundt dette desentraliserte studiet. Vi har hatt gode og interessante forelesninger hele veien.

Til slutt en STOR takk til Solveig og de andre hjemme i Solbergnes som har hatt tål med meg når bøker, PC og notater har flytt ut over spisebordet i sene kveldstimer. Å gjennomføre et masteprogram ved siden av full jobb krever en lojal familie – og det har jeg hatt. Jeg lover også hundene våre Kaiser og Chanel bedre tider med flere kvelds- og helgeturer når dette er over.

Solbergnes november 2007

Fredrik Hanssen

1 INNLEDNING

1.1 Valg av tema

Endringer og endringsprosesser er blitt en stadig større del av hverdagen vår. Kravet om endring til oss selv som enkeltindivider, til organisasjoner ja til hele samfunn - er økende. Mange hevder at omstilling er blitt en "normaltilstand" i mange organisasjoner. Økende globalisering og ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi er forklaringer på denne nye tilstanden - vi må endre oss for å henge med i utviklinga.

Forsvaret er et eksempel på en organisasjon hvor stadige omorganiseringer foregår. Endringstakten har hele tiden vært høy. Nå lanseres Forsvarstudien 2007 (FS07) – et endringsdokument som er Forsvarssjefens innspill til ei ny langtidsmelding om Forsvaret frem mot 2029. I FS07 foreslås nye omfattende endringer i strukturer med konsekvenser for ansatte - før den forrige studien – FS2000 – på langt nær er gjennomført. De fleste av de 15000 ansatte i Forsvaret – både på grunnplan og i ledersjiktet stiller med rette spørsmål om: Hva er det som skjer? Skal vi endre nå igjen? Vi er jo midt i en pågående endring!

I organisasjonsforskningsammenheng er det interessant å spørre: Blir endringsprosessene tydelige nok når "endringsiveren" er så stor? Går det for fort i svingene når en så stor organisasjon som Forsvaret endrer så ofte og så mye? Vi tenker vanligvis om rasjonelle endringer at det skal herske klarhet i *hva* som skal endres – og likeledes *hvorfor* det endres – slik at hensikten kan forstås. Og, ikke minst; vi forventer at endringa skal materialisere seg i *endret atferd* i organisasjonen.

Jeg vil derfor – noe populistisk formulert – i denne studien gjøre et lite "dypdykk" ned i en begrenset del av organisasjonen Forsvaret – og "ta temperaturen" på en av de mange omstillingsprosesser som skjer her. Dette for å sjekke om denne aktuelle endringsprosessen hadde en klar hensikt, om endringskonsulentene virkelig hadde en klar formening om hva som skulle endres – for deretter å få svar på om det hele førte til endring i organisasjonsatferd hos de ansatte.

Fordi min studie representerer en grundig analyse av endringsprosessen i en støttefunksjon til Forsvarets operative del, og en av hovedhensiktene med Forsvarets omstilling nettopp er å flytte ressurser fra støtte- til spiss ende, har jeg tro på at den skal kunne være et viktig bidrag til å si noe om endringsprosessene generelt i Forsvaret. Dette skal jeg imidlertid komme tilbake til i konklusjonen.

1.2 Organisasjonen VO

Organisasjonen som studeres er Voksenopplæringen i Forsvaret (VO). Innledningsvis vil jeg presentere VO som en organisasjon med følgende kjennetegn:

- Den er en av flere støttefunksjoner i Forsvaret og skal hjelpe den operative delen (spisse ende) med tjenester slik at denne skal kunne løse sine oppdrag best mulig.
- Den er en kunnskapsorganisasjon med hovedoppgave å gi vernepliktige og en del andre grupper i Forsvaret sivil kompetanse som kompensasjon for tiden inne i Forsvaret.
- Den er tilstedeværende i alle leirer og forsvarsanlegg der vernepliktige og befal fins i et visst antall.
- Den "lever på" øremerkede midler som ikke kan omdisponeres til operativ benyttelse.
- Den har i sin vel femtiårige historie vært gjennom flere strukturelle endringer – både for å tilpasse seg "moderorganisasjonen", omgivelsene og for å legge nye føringer på medlemmenes atferd.

Denne studien avgrenses til å gjelde den omstillingsprosessen VO gjennomførte ved årsskiftet 2005/06. Det ble en spesiell prosess sett fra VO's ståsted – all den tid det over en tidsperiode på 2 – 3 år vekslet mellom alt fra nedlegging/outsourcing, desimering til et minimum til overlevelse gjennom innføring av en ny formell struktur.

1.3 Problemstilling

Når en skal studere omstillingen av VO er det flere forhold som må belyses:

En må for det første se på bakgrunnen for at omstillingen kom på dagsorden. Det vil med andre ord være viktig å finne årsaker til at endringsprosessen kom i gang. En må gå bakover i tid, og vurdere både ytre - og mer organisasjonsinterne forhold som kan ligge til grunn og forklare hensikten. Tidligere forskning viser at det er like viktig å forstå *hvorfor* endring i det hele tatt finner sted som å forstå hvordan endring skjer (Jacobsen 2004:51). Dette sett i lys av at de fleste organisasjoner – også VO – strever med å skape og opprettholde stabilitet og forutsigbarhet i organisasjonen.

En annen grunn til at det er viktig å studere drivkreftene er å finne ut om de virkelig var motiverte i å endre atferd i organisasjonen – om de var motivert i andre forhold – eller om de var uten motivasjon – kanskje bare et resultat av endringsiver. Med andre ord; strategien man valgte kan være med å forklare endringens effekt (Jacobsen 2004:157).

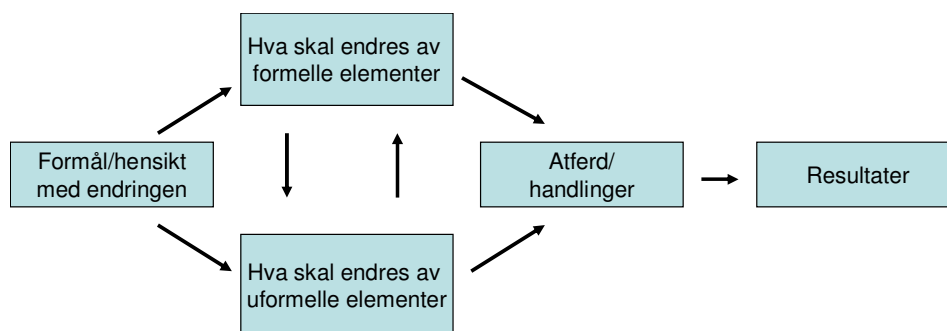
For det andre er det viktig å finne ut *hva* endringen skulle inneholde. Hvilke endringsgrep ønsket man å ta for å nå målet? Denne delen vil handle om å avdekke hva endringsagentene ønsket å endre på i det opprinnelige VO. Det kan være forhold av mer formell art, eller mer uformelle - og kulturelt betonte endringer.

For det tredje blir hovedoppgaven i studien å avdekke hvorvidt det har skjedd forandringer i form av endret praksis i VO. Et viktig spørsmål blir: Har organisasjonsmedlemmene i VO f.eks begynt å handle annerledes enn tidligere, og i tråd med de mål man satte for endringen? Organisasjonsatferd kan være vanskelig å endre direkte. Derfor forsøker en ofte å endre den indirekte ved å endre på organisasjonsmedlemmenes kontekst: strukturer, kulturer, systemer og strategier (Jacobsen 2004:89). Det er først når atferden til flere mennesker i organisasjonen har endret seg, at vi kan snakke om en reell organisatorisk endring i form av resultater.

Ut fra ovenstående har jeg valgt å formulere problemstillinga i denne studien med følgende tre spørsmål:

- *Hvorfor skulle VO endres?*
- *Hva skulle endres i "gammel" VO - organisasjon?*
- *Hvordan har endringen materialisert seg i praksis i VO?*

For å se sammenhengen og forstå rekkefølgen på mine tre problemstillinger, kan følgende figur være til hjelp (Jacobsen 2004:89):



1.4 Videre framstilling

Kapittel to utgjør oppgavens teorikapittel. Her gjør jeg rede for aktuell teori i forhold til mine tre valgte problemstillinger. Kapittel fire og fem utgjør oppgavens empiriske del hvorav kapittel fem er en empirisk redegjørelse av endringens kronologi, mens kapittel fem er oppgavens hovedanalysekapittel. Her presenteres empiri og analyse parallelt.

Kapittel seks er oppgavens siste kapittel og her foretar jeg hovedkonkludering rundt oppgavens tre problemstillinger i tillegg til at jeg drøfter den overordnede hensikten med studien.

2 TEORETISK TILNÆRMING

2.1 Drivkrefter som fører til endring

I forhold til forskningsspørsmål 1: *Hvorfor skulle VO endres?* vil jeg i det følgende gjøre rede for teori som kan belyse dette spørsmål:

Iflg. (Jacobsen2004:51) kan en si at organisasjoner endres når det er ubalanse mellom enten

- Ulike interne forhold i organisasjonen eller
- Mellom organisasjonen og dens omgivelser

Forfatteren skiller mellom *indre* – og *ytre* drivkrefter. Felles for drivkreftene er at de utgjør et press på organisasjoner for å skape samsvar mellom de interne forhold og de krav som omgivelsene stiller. Skillet er ikke entydig og helt klart, og de to kategoriene kan flyte over i hverandre.

Eksempler på ytre drivkrefter kan være globale og nasjonale trender, politiske vedtak, endring i konkurranseforhold eller kulturelle og demografiske endringer i omgivelsene.

Indre drivkrefter kan være et opplevd internt behov for å gjøre endringer i den formelle struktur eller den mer uformelle. Et eksempel på indre drivkraft kan også være kampen for å overleve. Man kan tenke seg at ytre krefter truer en organisasjons eksistens – da vil indre mobilisering av motstand i seg sjøl kunne være ei drivkraft mot å endre – for å overleve.

Røvik (1998:118ff) skiller mellom *rasjonelle*- og *symbolske* drivkrefter hvor rasjonelt motiverte endringer har sitt utgangspunkt i verktøyperspektivet og følger rekkefølgen: 1) Problem avdekkes, 2) Løsning søkes. Og, ”problemene” – som ofte avdekkes av lederne, kan være at dagens løsning f.eks oppleves å ikke fungere tilfredsstillende. Man skaffer seg kunnskap om at andre løsninger fungerer bedre og en ser seg nødt til å endre.

De mer symbolsk motiverte endringene har sitt utgangspunkt dels i nyinstitusjonell teori, og følger rekkefølgen: 1) Omgivelsene presenterer tidstypiske problembeskrivelser 2) Organisasjonen synes den ”passer” på egne problemer. Slike institusjonaliserte problembeskrivelser har flere kjennetegn: De fremstår som naturlige, ikke overraskende og som allmenngyldige ”medisiner”. Organisasjoner kan også iflg Røvik gjøre symbolske endringer for å forvalte egen identitet; enten for å identifisere seg med andre mer velorganiserte organisasjoner, for å differensiere seg fra mindre velorganiserte eller av begge grunner. Disse resonnementene ligner på Meyer og Rowan’s(1977) ferniss/kjerne – teori og

Brunsson's (2002) hykleriteori – men har altså med årsakssammenhengen å gjøre i motsetning til nevnte forfatteres teorier som har med virkning/resultater å gjøre.

I forhold til problemstilling 2, vil jeg operasjonalisere begrepet *drivkrefter* som følger:

- *Hvilke rasjonelle indre årsaker lå til grunn for å endre VO som organisasjon?*
- *Hvilke symbolske ytre årsaker lå til grunn?*

2.2 Fra mål til tiltak.

Når målet med endringen er klar, vil jeg sjekke ut hvilke virkemidler som ble tatt i bruk for å oppnå ønsket effekt. Jeg vil derfor i det følgende søke teoretiske innfallsvinkler som kan bidra til å belyse problemstilling 2: *Hva skulle endres i gammel VO - organisasjon?*

Siden endringen av VO ikke kan sees på som en ferdig oppskrift, må jeg først gjøre et utredningsarbeid for å kartlegge de virkemidler som ble tatt i bruk i prosessen. Morten Egeberg (1984) har i en artikkel kalt ”*Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk*” påpekt hvordan man gjennom utforming av organisasjoner kan påvirke beslutningsatferd. Man må da anvende en virkemiddelmodell – hvilket betyr at man griper aktivt inn, forandrer og styrer gjennom organisasjonsdesign i den hensikt å endre organisasjonsmedlemmenes atferd. Variabler i Egebergs virkemiddelmodell kan benyttes for å forklare hvordan formelle forhold påvirker faktisk atferd. Virkemiddeltenking baserer seg på innsikter fra det rasjonelle perspektiv: Nemlig at organisasjoner kan konstrueres, formes/ omformes ut fra det som til enhver tid er hensiktsmessig, og at slik forming/omforming av organisasjoner påvirker organisasjonsatferd og resultater for organisasjonen. I det følgende vil jeg ut fra Egebergs modell sette opp en oversikt over de variablene som kan være aktuell å se etter:

2.2.1 Formell organisasjonsstruktur

Egeberg (1984:6) definerer begrepet som følger:

” ..det settet av upersonlige og eksplisitt gitte normer som spesifiserer rettigheter og plikter for ulike stillinger og verv, og foreskriver hvordan forholdet mellom dem bør eller skal ordnes. Organisasjonskart og instruksjoner om hva ulike organisasjonsheter bør eller skal beskjeftige seg med, er eksempler..”

Christensen, Lægreid, Roness og Røvik (2004:33) beskriver formell organisasjonsstruktur som:

”Hvem som skal eller kan gjøre hva på vegne av en organisasjon ved utføring av oppgavene, er fastlagt gjennom hvilke formelle roller eller posisjoner organisasjonsmedlemmene har, hvilke underenheter de er knyttet til og hvilke større enheter organisasjonen inngår i”.

Ut fra ovenstående definisjoner kan en danne seg en formening om at formell organisasjonsstruktur handler om hvordan en organisasjon formelt er bygd opp. Herigjennom hvordan f.eks organisasjonskartet ser ut, organisasjonens formålsparagraf, dens omfang og fleksibilitet, hvilke stillingsbeskrivelser som er utarbeidet og hvilke instruksjoner som gjelder. Ved å analysere formell organisasjonsstruktur får en også innblikk i om organisasjonen er byråkratisk, har flate strukturer, matrisestruktur eller er prosjektorganisert. (Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik (04:03). Jeg vil derfor operasjonalisere begrepet formell organisasjonsstruktur i forhold til problemstilling 2 som følger:

- *Hvilke endringer planla man å gjøre i VO når det f.eks gjelder omfang, formål, roller, posisjoner samt styring - og kontrollfunksjoner?*

2.2.2 Fysisk struktur

Egeberg (1984) viser i sin artikkel til at det er vanskelig å tenke seg ”politisk - administrative institusjoner” (les: organisasjoner) uten *bygninger og annen materiell struktur*. Han hevder videre at variabelen fysisk struktur er lite omtalt i organisasjonslitteraturen. Men ut fra empiriske observasjoner fra ulike lands sentralforvaltninger, sannsynliggjør han at den ikke er desto mindre betydningsfull som påvirkningsfaktor for endret atferd. I drøftingen av den fysiske strukturs betydning legger han bl.a til grunn *fysisk plassering* (av ansatte) og *fysiske arrangementer* (innretninger og maskiner).

Mary Jo Hatch(2001) hevder at den fysiske strukturen i en organisasjon blir bestemt av relasjonene mellom de fysiske elementene. De fysiske elementene omfatter bygningene og plasseringen av dem, møbler og utstyr samt design og utsmykking. Ut fra ovennevnte operasjonaliseres begrepet fysisk organisasjonsstruktur i forhold til problemstillinga til å gjelde:

- *Ble det gjort endringer i det fysiske arbeidsmiljø i form av bygninger, lokaler, innredninger og design?*
- *Ble det foreslått endringer i bruk av maskiner og hjelpemidler?*

2.2.3 Organisasjonsdemografi

Egeberg (1984:7) definerer i sin artikkel begrepet som følger:

”... egenskaper som individer bringer med seg inn i og ut av posisjoner og verv. Utdanning, tidligere yrkeserfaring, organisasjonstilknytninger utenfor fokal – organisasjonen, kjønn,

alder, sosial bakgrunn, samt tjenestetid i fokalorganisasjonen er variabler som beskriver organisasjonsdemografien..”

Han knytter variabelen nært til *rekrutteringsprosessen*. I sine studier gjør han funn som viser at organisasjonsdemografi har liten forklaringskraft i forhold til f.eks endret atferd, men at *profesjonstilhørighet* er viktig med tanke på å øremerke stillinger til bestemte profesjoner.

Andre organisasjonsforskere ser på demografiske endringer i omgivelsene som en egen drivkraft for endring – f.eks Jacobsen (2004:64) som beskriver f.eks den ”forgubbingen” som skjer av den norske befolkningen som en endringsdriver. Ut fra ovenstående har jeg som utgangspunkt at organisasjonsdemografi handler om ulike egenskaper ved menneskene i organisasjonen – så som *kjønn, alder, utdanning, tidligere yrkeserfaring* og lignende. Jeg vil derfor operasjonalisere begrepet gjennom følgende spørsmål:

- *Ble det tatt høyde for at omorganiseringen skulle innebære endringer i personalets kjønns- og alderssammensetning?*
- *Ble det gjort endringer i rekrutterings- og tilsettingsprosedyrer?*

2.2.4 Organisasjonskultur

Schein (1985:6) definerer begrepet organisasjonskultur som følger:

”... et mønster av grunnleggende antakelser - oppfunnet, oppdaget eller utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene.

De sentrale elementene i denne definisjon beskrives slik: (Hatch 2001:236ff):

Overbevisninger og grunnleggende antakelser handler om dypkulturen – den ”egentlige” kulturen som må sees på som usynlig og ubevisst og ofte er knyttet til menneskesynet hos de ansatte. Det er dette medlemmene tror på som virkelighet, og som dermed påvirker hva den enkelte oppfatter, tenker og føler.

Normer og verdier: Verdier er de sosiale prinsipper, mål og normer som i en bestemt kultur anses å ha iboende verdi. Normer er nært knyttet til verdier, og må forståes som uskreve regler for hva som er tillatt/ikke tillatt. Trår jeg over disse – eller er jeg ”innafor” når jeg kommer inn?

Artefakta er de ytre synlige, håndgripelige og hørbare sider – lett å se – såkalte kulturuttrykk. Artefakter er mest synlig gjennom f.eks logoer, klesdrakt, ritualer og lignende, men kan også

komme til uttrykk gjennom mer verbale manifestasjoner som anekdoter, morsomheter, myter, fortellinger osv. Vi ”tolker” gjerne kulturen gjennom disse ytre manipulerbare symbolene.

Egeberg(1984) mener at mulige og gjennomførbare virkemidler for å velge ut atferdsforklaringer vil være formell organisasjonsstruktur, organisasjonsdemografi og fysisk struktur, mens organisasjonskultur og omgivelser er mer flytende og vanskelig å operasjonalisere. Dessuten ligger omgivelsene fjernt fra lederskapets håndteringsmuligheter.

Jeg vil imidlertid operasjonalisere begrepet organisasjonskultur som følger:

- *Skulle det etableres nye verdier i VO gjennom f.eks nye måter å utføre oppdraget på?*
- *Ville en gjennom endringa forsøke å få bukt med spesielle ”ukulturer” i VO?*

2.3 Endring i praksis vurdert i ulike perspektiver

Et sentralt spørsmål i denne studien er hvor sterk koplingen mellom de vedtatte endringstiltak og registrert endring i praksis har vært. Med andre ord; har endringen hatt noen praktisk effekt? I det følgende avsnitt vil jeg derfor beskrive noen teoretiske innfallsvinkler som jeg i analysedelen kan benytte for å finne svar på: *Hvordan har endringen materialisert seg i praksis i VO?*

Siden praksis i denne studien betyr organisasjonsatferd, vil jeg innledningsvis drøfte og forklare begrepet organisasjonsatferd:

Iflg. Jacobsen/Thorsvik (1997:18) kan en forstå begrepet organisasjonsatferd som måten medlemmer i organisasjoner tenker og handler på. Forfatteren definerer begrepet som svar på følgende tre spørsmål:

- *Hvordan oppfatter og tolker medlemmer i organisasjoner mål og retningslinjer for arbeidet?*
- *Hvordan velger de å prioritere mellom ulike arbeidsoppgaver?*
- *Hvordan går de konkret fram i løsningen av arbeidsoppgavene?*

I praksis betyr det at en av oppgavene blir å kartlegge ansattes holdninger til - og handlinger for å realisere de nye mål, retningslinjer og arbeidsoppgaver som ble bestemt innført gjennom endringa. Sagt på en annen måte: Når drivkreftene og årsakssammenhengen til endringen er klarlagt, og når en har definert hvilke grep som skal gjøres for å nå de ønskede mål, må jeg

finne ut hvordan de vedtatte endringer for det første ble gjennomført, og dernest om de førte til reelle endringer i atferd.

Til å gjennomføre kartlegginga og synliggjøre kompleksiteten i dette årsaks - virkningsforholdet, vil jeg anvende flere teoretiske tilnærminger – også kalt perspektiver – som innbyr til ulike forklaringer på hvordan møtet mellom ”modellen” (endringskonseptet) og praksisen (endring i organisasjonsatferd) arter seg. Jeg vil belyse eventuell endring i praksis ut fra tre ulike perspektiver:

2.3.1 Et rasjonelt perspektiv

I dette perspektivet vil endringstiltakene representere løsninger på konkrete problemer i organisasjonen. Suksessen vil avhenge av om man organiserer tiltakene på en riktig måte. Gjør man det, vil endring skje i form av endret atferd og praksis hos de ansatte. Perspektivet kalles også av enkelte organisasjonsforskere for verktøyperspektivet (Røvik 1998:31) fordi organisasjonens formelle struktur kun sees på som et redskap (verktøy) for effektiv iverksettelse av vedtak i henhold til fastlagte mål. Verktøyperspektivet er utledet av den rasjonelle - instrumentelle tradisjonen i organisasjonsteorien og knytter sammen skoleretninger som Scientific Management (Taylor1911), klassisk administrasjonsteori (Fayol 1949), klassisk byråkratiteori (Weber 1924/47), konstruktiv statsvitenskap (Egeberg 1984) m.fl.

Når endringen i VO drøftes i et rasjonelt perspektiv vil det være forventninger til – og antakelser om at vedtatte endringer raskt tilkobles. Videre betyr det i dette perspektivet forventninger om at:

- *Endret atferd er i tråd med målsettingene (intensjonsdelen)*
- *Tiltakene som bestemmes gjennomført fører til ønsket endret atferd (tiltaksdelen)*
- *Man ser endret atferd (resultatdelen)*
- *Det er konsistens mellom intensjon, tiltak og resultat.*

2.3.2 Et nyinstitusjonelt perspektiv

Utgangspunktet i dette perspektivet er at organisasjonens omgivelser vil påvirke hvordan endringer i organisasjonen oppstår og hvordan resultatet blir. Nøkkelresonnementet er at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser hvor de konfronteres med sosialt skapte normer (myter) for hvordan de bør være utformet. (Meyer og Rowan 1991). Organisasjonen opplever nødvendigvis ikke problemene slik at de burde ført til endring. I større grad er det slik at omgivelsene skaper behovet. Omgivelsene sies da å være institusjonaliserte og de skapte mytene tas inn i organisasjonens ytre slik at en kommuniserer

utad at endring har skjedd, og slik kan skaffe seg legitimitet i omgivelsene. Konsekvenser av dette er ofte at organisasjonen får to motstridende krav å forholde seg til: Den skal på den ene siden se til at effektivitet og produksjon opprettholdes, og på den andre siden ”tekkes” den nye moten. I et nyinstitusjonelt perspektiv – ofte kalt myteperspektivet – har mytene således ingen instrumentelle effekter. Det oppstår altså dekobling mellom prat og praksis (ferniss og kjerne). Man sier en ting og gjør noe annet.

Nyinstitusjonell teori er i hovedsak lansert av organisasjonsforskerne Meyer og Rowan (1977), DiMaggio og Powell (1983/91) og Brunsson (1989). Sistnevnte betegner dekoblingen som hykleri. Perspektivet kalles også symbolperspektivet (Røvik 98:35).

Dersom endringen som studeres sees i et nyinstitusjonelt perspektiv, kan vi forvente at endringsprosessen i VO får følgende forløp og utfall:

- *Intensjonen om å skaffe VO legitimitet i omgivelsene er nødvendigvis ikke knyttet til et ønske om endret atferd i organisasjonen..*
- *Tiltakene som bestemmes skaffer organisasjonen legitimitet.*
- *Det skjer ei dekobling ved at en ikke ser endret atferd men man sier at den er endret.*

2.3.3 Et oversettelsesperspektiv

Det fins to supplerende forståelser til ei rasjonell og ei nyinstitusjonell tilnærming som kan forklare hva som skjer når endringer skal implementeres i en organisasjon. Disse kalles virusteorien og oversettelsesteorien – og beskrives nærmere av bl.a Røvik (1998:149ff). Jeg skal i denne delen avgrense meg til å analysere VO - endringa i lys av *oversettelsesteorien*.

Oversettelse går i korthet ut på at enhver ”oppskrift” er å se på som abstrakt og teoretisk. Den må derfor tolkes og gjøres om til praktisk handling. Ulike aktører på ulike nivåer og med forskjellige behov foretar da fortolkninger i forhold til egne prosjekter og mål. Aktørene kan befinne seg enten i organisasjonsfeltet (organisasjoner som har noen aktiviteter til felles og hvor en vet om hverandre) eller internt i organisasjonen. Det kan trekkes paralleller mellom oversettelsesteoriens ”oppskrift”- begrep og det endringskonsept som skulle gjennomføres i VO. Forskjellen er at vi ikke har å gjøre med ei ferdig oppskrift som hentes fra utsiden, men mer med ei konstruert oppskrift.

Røvik(98:160-168) skiller mellom fire typer oversettelse når nye konsept skal tas i bruk i en organisasjon:

Konkretisering: Da er antakelsen at oversettelsen finner sted som en tolking og tydeliggjøring av det opprinnelige konsept slik at det blir et lokalt tilpasset virksomhetsverktøy. F.eks hvis

det fremtrer som særdeles generelt – og trenger forståelige ord og forklaringer for å kunne implementeres. Det kan føre til mange nye varianter

Delvis imitering: Antakelsen er her at deler/komponenter av konseptet tas ut og oversettes. Røvik skiller imidlertid mellom flere former for delvis imitering.

Kombinering: Antakelsen er at organisasjonen omformer/oversetter ved å skjøte sammen elementer fra ulike konsepter slik at en får spesielle lokale kombinasjonsformer.

Omsmelting: Det utvikles helt nye konsepter ut fra flere andre. Man vil ikke kunne identifisere de gamle. Dette betegnes av Røvik som den mest radikale form for oversettelse.

Når omstillinga av VO analyseres i et oversettelsesperspektiv, vil det være forventninger om å finne at:

- *Endringskonseptet er bearbeidet og oversatt på ulike måter i prosessen. Endret atferd er derfor delvis i tråd med målsettingene.*
- *Grepene som bestemmes fører delvis til endret atferd fordi ulike aktører internt og eksternt har bidratt til å omforme det opprinnelige konseptet.*
- *Men ser endret atferd.*
- *Det er delvis konsistens mellom intensjon, tiltak og virkning.*

2.4 Delkonklusjon teoretisk tilnærming

Jeg har i denne teoretiske tilnærminga forsøkt å gjøre rede for aktuell teori som jeg skal anvende i drøftings- og analysedelen av oppgaven. I forhold til intensjonene/årsakene til endringen i VO er det gjort rede for hvilke *typer* drivkrefter som kan antas å ha vært gjeldende. For å belyse tiltaksdelen og *mulige endringsgrep* som ble bestemt iverksatt i den hensikt å skape endring i VO, har jeg med bakgrunn i Egebergs artikkel (1984) forsøkt å kartlegge aktuelle virkemidler. Sist, men ikke minst har jeg valgt tre alternative perspektiver for å kunne drøfte funn som kan gi indikasjoner på om det har skjedd endring i atferd i organisasjonen VO. Tre innfallsvinkler til denne problemstillingen vil kunne gi en bred og nyansert analyse av endringsprosessen.

3 FORSKNINGSDESIGN OG METODE

I dette kapitlet skal jeg gjøre rede for mitt valg av forskningsdesign og metode i studien. Min nærhet til Forsvaret sammen med hensikten med studien, ble avgjørende for valg av design og metode.

3.1 Valg av forskningsdesign

3.1.1 Hvorfor casestudie?

Jeg arbeider til daglig som rektor i en avdeling av VO i region Nord. Min tilknytning til Forsvaret gjennom organisasjonen VO og dermed til den endringsprosess en her skulle gjennom, gjorde at interessen for å studere endringer i Forsvaret raskt kom på plass. Dette angikk jo meg direkte! Hvorfor ikke da gjøre en studie som i tillegg til et generelt forskningsbidrag, også kunne gi svar på mange uavklarte spørsmål for meg selv og mine medarbeidere? Også mine overordnede oppmuntret meg til gjøre en analyse av den endringsprosess VO nylig hadde vært gjennom. Fordi jeg kjenner VO godt og ble en del av endringsprosessen her, hadde jeg tidlig casen klar. Det er hovedgrunnen til at jeg valgte forskningsdesignet *casestudie*.

Valget av forskningsdesign kan også underbygges teoretisk: Iflg. Thagaard(2003:47) kjennetegnes casestudier ved undersøkelsesopplegg som er rettet mot å studere informasjon om få enheter eller cases. Det gjør jeg i min studie hvor jeg konsentrerer oppmerksomheten mot VO. Yin(1994) sier også at sjansen er stor for at casestudie vil være et hensiktsmessig design når problemstillingene er av typen *hvorfor* og *hvordan*. To av mine tre problemstillinger starter med disse spørreordene.

3.1.2 Mer om min "case"

I innledningen er VO beskrevet som en støttefunksjon i Forsvaret. Her har jeg gitt en kort beskrivelse av organisasjonen. Min case utdypes her noe mer fullstendig:

Sammen med velferd -, idrett -, forpleining -, forsyning - og forlegningstjenesten gir VO støtte til de operative avdelingene i hver leir og base. En hovedforskjell på VO og de andre støttefunksjonene er at VO har egne øremerkede budsjettmidler og således ikke er en del av den horisontale samhandel som finner sted. Man betaler ikke for VO - tjenester i en base. VO tilbyr dem innafor eget budsjett.

At VO er en kunnskapsorganisasjon betyr at medarbeiderne besitter organisasjonens kunnskaper. Utenom åpningstid må VO kunne sies å være en relativt "kunnskapsdød" organisasjon. De ansatte har høy formal – og personlig kompetanse. VO har ennå ikke så

klare regler og prosedyrer at hvem som helst kan bekle disse stillingene og overta virksomheten. Egnethet vil i tillegg til formal – og personlig kompetanse være avgjørende for suksess. Vurdert i forhold til hovedoppgaven - å gi vernepliktige og ansatte sivil kompetanse som kompensasjon for den tiden de er inne i Forsvaret, er dette også viktig.

Når VO er til stede i alle leirer, baser og forsvarsanlegg der det finnes vernepliktige og befal i et visst antall, betyr det mer eksakt at en er i femten avdelinger. De største betjener over 1000 vernepliktige og har opptil fire ansatte. Her er også mindre ubemannede enheter tilknyttet med betjening gjennom besøksdager. De minste VO – avdelingene er enmannsbetjent.

VO har vært gjennom flere større organisasjonsendringer. Den aller største var i 2002 da en forlot ordningen med en kommandolinje for voksenopplæringen i hver våpengren – hæren, sjøforsvaret og luftforsvaret. VO ble da kommandomessig samlet til en enhet underlagt Regional Støttefunksjon. Dette varte ut året 2005 da den beskrevne endringen med samlet kommando- og faglinje opphengt i Forsvarets Skolesenter kom.

3.2 Valg av metode

3.2.1 Kvalitativ tilnærming

Som grunnlag for analyse skiller det mellom to typer data; *primærdata* og *sekundærdata*. (Halvorsen 87:71). Primærdata er de data jeg som forsker samler inn gjennom en valgt innsamlingsmetode, og sekundærdata er data som er samlet inn av andre og er gjort tilgjengelig i en eller annen form.

Jeg har benyttet både primær – og sekundærdata i min studie. Sekundærdataene er i form av *dokumentanalyse* av typen Stortingsproposisjoner og tilgjengelige endringsdokumenter i Forsvaret. Her har jeg ikke vært på jakt etter tall og statistikk – såkalte ”hard-data”, men mer meninger og uttalelser omkring endringsprosessene. Av Halvorsen benevnes de som ”mykdata” – og er gjenstand for fortolkninger.

Til studiens hovedproblemstilling 3) Hvordan har endringen materialisert seg i praksis? – benytter jeg primærdata samlet inn gjennom en *intervjuundersøkelse*. Her er det også tekst og verbale utsagn som fortolkes når de benyttes. I tillegg til dette har jeg hatt en del *uformell kontakt* med hele – og deler av VO- kollegiet underveis. Dette har skjedd rundt kaffebordet i den VO – avdeling jeg selv arbeider i, på rektorsamlinger og på landskonferansen for VO – sommeren 2007. Denne uformelle kontakten har vært viktig og uunnværlig i arbeidet med studien. På landskonferansen ble det gjort ei evaluering av den endringsprosess VO hadde vært gjennom, og gjennom individuelt arbeid, gruppearbeid og plenumsarbeid oppsummerte

en positive og negative erfaringer samt tiltak for å forsterke det positive og tone ned det negative. Jeg har hatt tilgang på – og brukt data fra denne oppsummeringa i analysen.

Jeg har derfor valgt en *kvalitativ metode* for innsamling av data. Begrunnelsen ligger i muligheten for å gå i dybden, og muligheten for å forstå atferd og situasjoner slik de oppleves av de som undersøkes. På denne måten kan jeg få tak i nyanser og detaljer – og således få en mest mulig helhetlig forståelse av endringsprosessen. Thagaard (2003:11) hevder også at en viktig målsetting med kvalitative studier er å oppnå en forståelse av sosiale fenomener. Fortolkning har derfor en stor betydning i kvalitativ forskning. Imidlertid knytter det seg viktige metodiske utfordringer til denne metoden – noe jeg skal komme tilbake til i siste del av dette kapitlet.

3.2.2 Dokumentanalysen

Jeg har hatt tilgang på sekundærdata fra tre nivåer: Politisk nivå, Forsvarsnivå og VO-nivå. De politiske dokumenter gjelder ulike Stortingsproposisjoner, komitèmeldinger samt en utredning initiert av Forsvarsdepartementet. Disse er hentet på nettstedet www.odin.no. Dokumentene fra Forsvarsnivå – iverksettingsbrevene og ARGUS-innstillingen har jeg hatt tilgang til som ansatt i Forsvaret. De finnes også på Forsvarets Intranett – www.mil.no. De øvrige endringsdokumentene er hentet internt i VO.

3.2.3 Intervjuundersøkelsen

Intervjuene ble avtalt med åtte informanter våren 2007. Syv av disse er tilknyttet VO på ulike nivåer – både undervisningsinspektører, rektorer, regionrektorer og sjef VO. Den åttende informant er representant for primærmålgruppa. Det ble gjort skriftlig avtale om intervjusted og tema. Alle informantene var positiv til å delta, så ingen ”overtalesteknikk” var nødvendig. Informantene har ”hørt” hva de har bidratt med ved å få tilsendt sine respektive lydfiler, og således gått god for informasjonen de har gitt. Jeg har lovet full anonymitet, og har etter beste evne forsøkt å gjennomføre det i drøftingsdelen ved å kalle dem Informant 1, 2 3 osv. Der det har vært nødvendig for ikke å gjenkjenne informanten gjennom sitat, har jeg også anonymisert deler av utsagnene.

Intervjuguiden ble utarbeidet med bakgrunn i problemstillingene og den teoretiske forståelsen jeg hadde omkring temaet, og følger en mal. Informantene var på forhånd kjent med hovedtemaet, men hadde ikke gjort spesielle forberedelser ut over dette.

Intervjuene ble gjennomført intensivt i løpet av en uke sommeren 2007. Jeg anvendte digitalt opptaksutstyr, noe som har hjulpet meg betraktelig i arbeidet med å hente ut informasjonen i etterkant. Intervjuene er skrevet ut. Jeg følte at jeg fikk den informasjon jeg var ute etter, og alle informantene svarte bekreftende på at de hadde en ”god følelse” underveis. I ettertid ser jeg at jeg kanskje kunne vært ennå mer spesifikk når jeg utarbeidet intervjuguiden slik at jeg kanskje kunne fått mer ”kjøtt og blod” på de spesielle forholdene rundt symbolperspektivet. Imidlertid er jeg usikker på om informantene hadde kunnet gi mer enn de gjorde på dette felt da de fleste – helt naturlig – har en rasjonell forståelse av det som skjer rundt en.

3.3 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet

Iflg Thagaard (2003:178) kan vurderinger av forskningens kvalitet knyttes til begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet. Begrepene fremhever den kvalitative tilnærmingens særpreg, og kan erstatte begrepene reliabilitet, validitet og generalisering som er mer benyttet i kvantitative metoder.

Om denne studien kan oppfattes som *troverdig*, avgjøres i stor grad av om leseren er overbevist om at forskningen og undersøkelsene er utført på en tillitvekkende måte. Jeg mener å ha klart å gjøre rede for hvordan dataene er kommet frem, og at jeg har klart å skille mellom informasjon gitt av informantene – eller hentet fra dokumentene og mine egne refleksjoner og vurderinger. Jeg har ikke hentet data fra mine nærmeste kollegaer, men valgt informanter fra andre VO - avdelinger enn der jeg sjøl arbeider. Muligheten for skjevheter i datainnsamlingen er likevel av denne grunn mulig.

Bekreftbarhet er iflg forfatteren mer knyttet til tolkning av resultatene. Om bekreftbarhet i min studie, kan en nok innvende at relasjonene til de intervjuede er forholdsvis nær all den tid vi taler om mine kollegaer. En kan da innvende at tolkning og utledning av konklusjoner muligens kan bli subjektiv. Jeg kjenner ikke til annen forskning rundt endringsprosessene i VO og Forsvaret for øvrig som kunne vært sammenholdt - annet enn den rapport Statskonsult utarbeidet for Forsvaret i 2006 vedrørende måloppnåelse for omstillingen 2002 – 2005. Konklusjonene her stemmer rimelig bra med mine oppsummeringer.

Når det gjelder *overførbarhet* så er det iflg Thagaard et spørsmål om tolkningen fra denne studien kan være relevant i andre situasjoner. Og som ”ny og fersk” forsker og bidragsyter på området, vil jeg sjølsagt håpe på det. All den tid endringstakten er så vidt stor i de fleste organisasjoner som den er, vil jeg tro at det alltid er behov for bidrag som kan belyse de mange muligheter og fallgruver en endringsprosess kan føre til.

4 EMPIRISK REDEGJØRELSE

I dette kapittel skal jeg gi en kortversjon av den endringsprosess som studien omfatter. I og med at veien kan synes noe krungete og uoversiktlig, kan det være greit å lage et forenklet oversiktsbilde:

4.1 Endring på tre nivåer med forskjellige mål

Endringsprosessen i studien finner sted på tre nivåer: Nivå 1 dreier seg om politisk nivå i Storting, Forsvarskomite og Forsvarsdepartement. Nivå 2 er overordnet nivå i Forsvaret – herunder nevnt Forsvarsledelsen, Forsvarsstaben og deres eget endringsutvalg ARGUS. Nivå 3 er internt i VO. Motsetningen mellom målene med omstillingen på de tre nivåene er åpenbar:

Internt i VO (nivå 3) ønsker en å ”overleve” endringen og beholde VO som en slagkraftig og synlig organisasjon med fortsatt øremerkede bevilgninger. En ønsker å forlate ”velferdslinja” – det å bli oppfattet som et fritidstilbud – til fordel for ”kompetanselinja” – det å bli oppfattet som et reelt tilbud for sivil kompetanse.

På overordnet nivå i Forsvaret (nivå 2) ønsker en å flytte ressurser fra støttefunksjoner til operativ virksomhet i den hensikt å tilpasse drifta til forsvarsbudsjettet. For å redusere drifta med inntil 2 mrd kr/år, er en villig til bl.a å redusere eller desimere VO til et minimum.

Politisk (nivå 1) er en mer uklar i sine mål: En har på den ene siden bestemt en reduksjon i drift for Forsvaret. På den andre siden må en gi vernepliktige kompensasjon for tapt sivil kompetanse under verneplikten. Videre har en ansvar for at de nye gruppene i Forsvaret – vervede og avdelingsbefal – også får kompensasjon i form av sivil kompetanse. Ved å la VO ”overleve” omstillingsprosessen, og ta seg av de nye grupper uten tilførsel av midler, kan de økonomiske mål nåes.

4.2 En kronologisk oversikt over endringsdokumentene

Endringsprosessen i min studie starter i 1999 med *Forsvarstudien 2000*. (nivå 2). Gjennom dette dokumentet skisserer Forsvarssjefen overfor Forsvarsministeren og Stortinget hva en kan få av forsvar innafor eksisterende forsvarsbudsjett noen år frem i tid. En slik studie skaper gjerne dramattikk med forslag om kutt i basestrukturer fordi det er et misforhold mellom bevilgning og politisk ambisjonsnivå. Forsvarsstudien danner grunnlag for Stortingets

langtidsmelding etter at Forsvarsdepartementet har laget en innstilling. Langtidsmeldinga, *St.prp. Nr 45 (2001-2002)*. (nivå 1) kom i 2000. Her ber Stortinget Forsvaret om å redusere drifta med 2 mrd.kr/år – alternativt kutte 5000 årsverk og drift av 2 mill kvm bygningsmasse.

Forsvarsledelsen starter endringsprosessen ved å la sitt eget omstillingsorgan foreslå kutt. De iverksetter to tiltak vedr. VO; for det første å vurdere konkurranseutsetting, dernest å slå VO sammen med velferd, idrett og sosialtjeneste til en minimalt personellkrevende tjeneste kalt *PKUS* (PK= personlig kompetanse, US= utviklings- og støttetjenester). Begge tiltakene ble stoppet: *Konkurranseutsettingsutvalget* konkluderte med at VO hadde rimeligste tilbud. *PKUS* ble stoppet politisk. Dette foregikk i tidsrommet 2003 – 05.

I forkant av dette hadde Forsvarsledelsen initiert et forsøk på å slå sammen velferd og VO på overordnet nivå. Dette mislyktes også da mindretallets forslag fra dette utvalget - om å holde disse atskilt, ble ”hørt” og vedtatt.

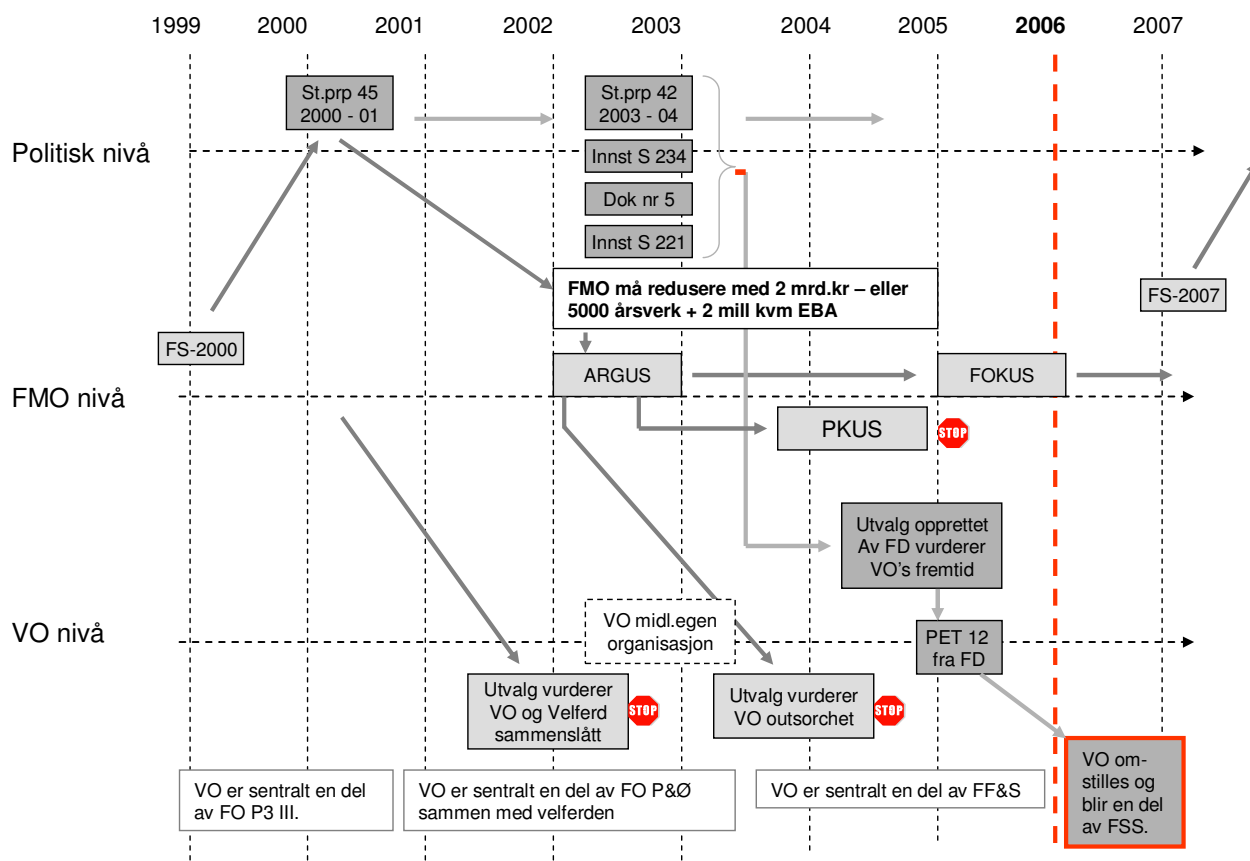
Samtidig med *ARGUS*- prosessene foregikk det høy intern aktivitet i VO i den hensikt å ”forsvare stillingen”. Det ble også gjennomført lobbyvirksomhet på Stortinget gjennom flere møter med medlemmer i Forsvarskomiteen.

St. prp. nr. 42 (2003-2004) ”Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2004 – 2008” ble på sett og vis det politiske dokument som ”reddet” VO fra nedleggelse. Som forarbeid til denne proposisjonen kom *Innst. S. nr. 234 (2003-2004)* fra Forsvarskomiteen og Ombudsmannens innberetning *Dok nr. 5 (2003-2004)* med tilhørende innstilling fra Forsvarskomiteen *Inst.S. nr. 221 (2003-2004)*. I alle disse innstillinger og forarbeider til *St.prp. nr 42* er VO tatt med og fremhevet som et viktig bidrag. I juni 2003 ble det derfor nedsatt et utvalg på vegne av Forsvarsdepartementet – kalt *FD-utvalget* – hvis mandat kortfattet gikk ut på å fremme forslag til fremtidig organisering og utnyttelse av Voksenopplæringen. *FD-utvalgets* innstilling ble enstemmig, og endte i *PET nr 12 – (Presiseringer, endringer og tillegg til iverksettelsesbrev for FMO for 2005 – nr 12 – organisering av Voksenopplæringen)* fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben.

VO's tilknytningspunkt sentralt hadde i de seks – sju årene prosessen pågikk – endret seg: Fra 1999 til 2001 var VO forankret i en ny felles Kompetanse- og Utviklingsavdeling i Forsvarets Overkommando sammen med kontorer for planlegging, militær utdanning, idrett og sivil utdanning. Fra 2001 til 2002 ble VO en del av den nye Personell og økonomiavdelingen i samme overkommandoen sammen med velferdstjenesten. Og, som om ikke det var nok; i

2002 ble VO igjen skilt ut som en egen prosess som "svevde" til høsten 2003 da Forsvarets Overkommando ble nedlagt og VO ble en prosess i den midlertidig matriseorganiserte organisasjonen Forsvarets Forvaltnings- og Servicesenter.

Følgende figur illustrerer kronologien i endringsprosessen:



4.3 Kronologi i forhold til problemstillingene

I forhold til problemstilling 1 – Hvorfor skulle VO endres? – finner en de fleste drivkrefter på overordnet nivå i Forsvaret og på politisk nivå i tidsrommet 1999 – 2003. Hovedårsaken til at VO måtte gjennom en endringsprosess er således åpenbart å finne i St.prp 45 (2000 – 01): Forsvaret måtte redusere sine driftsutgifter dramatisk. Imidlertid finner en også forklaringer internt i VO som kan knyttes til samme problemstilling – samt noen institusjonelle som kan relateres til VO's omgivelser.

I forhold til problemstilling 2 – Hva skulle endres i gammel VO - organisasjon? - kommer innspillene fra alle tre nivåer. Mye går på formelle grep i forhold til organisering og struktur,

men også mer uformelle tiltak foreslås. Tiltakene for endring lanseres i perioden 2002 til 2005.

Problemstilling 3: Hvordan har endringa materialisert seg i praksis? - fokuserer på resultatene av endringa, og er således enklest å finne svar på i tiden etter endringsprosessen – dvs. etter 01.01.2006.

Med denne oversikten som bakgrunn, skal jeg i neste kapittel foreta en systematisk gjennomgang av funn i forhold til alle tre problemstillingene og analysere disse i forhold til de teoretiske innfallsvinklene jeg har valgt.

5 FUNN OG ANALYSER

5.1 Innledning

I studien har jeg for det første jaktet på tekster og uttalelser som kan gi svar på hvilke årsaker som ligger til grunn for endringa i VO, for det andre hvilke endringsgrep som ble iverksatt, og sist men ikke minst, om grepene førte til synlige endringer i praksis. Funnene er gjort i foreliggende endringsdokumenter og gjennom innspill fra informantene. I tillegg har jeg brukt uttalelser av mer uformell art – hentet fra VO's landskonferanse våren 07 og et rektormøte høsten 07. Analysen bygger på teoriene som er presentert i teorikapitlet.

5.2 Hvorfor skulle VO endres?

I det følgende drøftes rasjonelle og institusjonelle drivkrefter som kunne ligge til grunn for å gjennomføre ei omstilling i VO:

5.2.1 En naturlig følge av omstillinga i Forsvaret

Hovedomstillingen i Forsvaret er beskrevet i forrige kapittel. Den var gigantisk. De Stortingspålagte omstillingsmålene måtte nødvendigvis få konsekvenser for hele Forsvaret – også VO. I rapporten fra Statskonsult "Omstillingen av Forsvaret 2002 – 05", bestilt av Forsvarsstaben i 2006 for å kartlegge måloppnåelse og resultater, heter det på side 1 i sammendraget:

"Omleggingen av Forsvaret er en av de største omstillinger innen offentlig sektor i nyere tid. Omstillingen har berørt alle forsvarsgrener og den skulle føre til en omfordeling av ressurser mellom støttefunksjoner og "den spisse ende", dvs den operative virksomheten"

Fordi VO er en støttefunksjon i Forsvaret, ble organisasjonen også vurdert. Iflg. Jacobsen (2004:51) er dette å se på som en indre drivkraft til endring i Forsvaret, og herigjennom en ytre drivkraft for endring i VO. Pga. ubalanse mellom økonomi og oppdrag for Forsvaret, ønsker man å ta grep for å bøte på dette.. Grepene berører også VO. Iflg Røvik (1998:118) kan dette betegnes som ei rasjonell drivkraft til endring fordi problemet er definert før en bestemmer tiltak.

Som antydnet i forrige kapittel vil jeg definere denne drivkraften til endring i VO som den viktigste.

5.2.2 Et ønske om mer rasjonell drift av VO

I forlengelsen av vedtaket å omstille også VO, ønsket både politisk nivå og Forsvarets ledelse å gjøre organisasjonen mer effektiv. I flere endringsdokumenter gis det uttrykk for at ei rasjonalisering og effektivisering av VO må skje. Allerede i politiske endringsdokumenter

antydtes det ei sammenslåing av Forsvarets Fjernundervisning og VO. Og; implisitt i dette, ei tilnærming til Forsvarets Skolesenter hvor fjernundervisninga allerede hørte hjemme. Fra St.prp nr 42- pkt 6.3 siteres:

”... Dette forutsetter et godt samarbeid mellom Forsvarets fjernundervisning og Voksenopplæringen. Forsvarsdepartementet vil i løpet av 2004 se på muligheten for en sammenslåing av disse tjenestene, for å gjøre tilbudet mer kostnadseffektivt og helhetlig ut fra et brukerperspektiv.”

Konkurransesutsettingsutvalget bekrefter også at en felles overbygning i Forsvarets Skolesenter ville kunne gi kostnadseffektivitet. Fra utvalgets innstilling pkt 9 – side 19 siteres:

”... Forsvaret må gå nøye igjennom alt som har med sivilfaglig opplæring av alle kategorier personell. Det er viktig å se på muligheter for å spare penger og oppnå synergieffekter for eksempel ved å legge all sivilfaglig opplæring under en felles ledelse...”

FD-utvalget tok i flere punkter opp samme problemstilling; et ønske om å effektivisere ressursbruken i VO. Fra utvalgets rapport pkt 6.2 side 12 siteres:

”... Bemanningen av VO er ikke tilpasset redusert inntak av vernepliktige mannskaper. Eksempelvis er det i dag tilnærmet like mange ansatte som da soldatmassen inne til tjeneste var nesten dobbelt så stor. ...”

Ovenfor siterte uttalelser fra politisk - og ledelsesnivå i Forsvaret viser at man virkelig hadde en formening om at det eksisterte et problem med VO; organisering og volum i forhold til den kundemasse en skulle betjene. Man ønsket å gjøre VO til en slankere, billigere og mer tilpasset organisasjon i Forsvaret. Og siden problemene er så vidt klart definert, har vi iflg Røvik med ei rasjonell drivkraft for endring å gjøre.

5.2.3 Et ønske om mer styring og kontroll med VO

Tidlig i prosessen kom det frem at VO tidligere opererte fritt med hensyn til bruk av ressurser – og at økonomikompetansen blant VO's ansatte var lav. Dette førte til flere uheldige disposisjoner, noe som også er påpekt i endringsdokumentene. FD-utvalget peker på at Riksrevisjonen anmerket til Forsvarets regnskap for 2001 at VO var uten tilstrekkelig styring og kontroll, og de kommer med relativt skarp kritikk av pengebruken i organisasjonen (sitat fra Dok nr 1 2002-2003):

”Det opplyses videre at manglende kontroll og styring av virksomheten både lokalt og sentralt, henger sammen med organiseringen av virksomheten, og den omorganiseringsprosess som i den senere tid har funnet sted i Forsvaret..... Riksrevisjonen ser alvorlig på de forholdene som er avdekket....”

Dette ønsket både Forsvaret og politisk nivå å gjøre noe med. Internt i VO var en heller ikke like stolt over de mange uheldige innkjøp og pengedisposisjoner som ble foretatt ved enkelte avdelinger – noe som kom frem i flere interne møter.

Et identifisert problem omkring manglende styring og kontroll med VO's økonomi må derfor kunne sees på som en årsak til at en ønsket å gjøre ei endring i organisasjonen. Hvilke grep som ble tatt for å løse dette, skal jeg komme nærmere tilbake til under drøfting av problemstilling 2.

5.2.4 Et politisk ønske om å gi de nye gruppene i Forsvaret sivil kompetanse

VO er i utgangspunktet tuftet på ideen om at Forsvaret bør ta et ansvar for at avbruddet i den enkeltes yrkes-/utdanningskarriere blir kompensert under *førstegangstjenesten*. Dette har i hele VO's 50-årige historie vært hovedbærebjelken i alt arbeid og kamp om ressurser til VO innad i Forsvaret. Soldatene har uomtvistelig vært den viktigste målgruppen for VO.

I 2004 vedtok Stortinget "ny befalsordning" for Forsvaret og innførte betegnelsen *avdelingsbefal* på befal som ikke får fast tilsetning – men kontrakt med Forsvaret til de er 35 år. Målet er at disse skal utgjøre kontinuitet og erfaring i arbeidet med utdanning av soldater. Tidligere hadde ordningen med *vervede mannskaper* gradvis økt etter som Norges engasjement i internasjonale operasjoner tiltok. De vervede er på kortere kontrakter, men har også lønn i kontraktstiden. Utdanninga ble hvordan en skulle gi disse nye gruppene en kompensasjon i form av sivil kompetanse. I studien har jeg avdekket at spesielt politisk nivå tidlig henledet oppmerksomheta mot VO. I St.prp. nr 42 (2003 – 2004) pkt 6.3 står det:

"...Vernepliktige som avtjener førstegangstjeneste skal fortsatt være Voksenopplæringens primærgruppe. I tillegg skal de vervede ha et godt opplæringstilbud gjennom hele kontraktsperioden..."

I Dok nr 5 (2003 – 2005) fra Ombudsmannsnemnda for Forsvarets står det videre:

"Forsvaret må ta et ansvar for at personell i internasjonale operasjoner også gis sivil kompetanse som kan komme til nytte etter at deres militære engasjement er over."

Når det gjelder avdelingsbefal står det i FD-utvalgets innstilling pkt 10.1 side 20:

"..Arbeidsgruppen ser ingen prinsipiell forskjell mellom vervede/avdelings-kontraktsbefal og øvrig militært personell, men et prinsipielt skille mellom vernepliktige som avtjener førstegangstjeneste og de andre gruppene..."

M.a.o; utfordringa med å gi de nye gruppene i Forsvaret en kompensasjon a la den de vernepliktige har, kan sees på som en drivkraft til at ei endring måtte foretas. VO ble på mange måter naturlig pekt ut som potensiell aktør til å ta disse med videre.

5.2.5 Symbolske drivkrefter

Rundt VO eksisterer institusjonelle omgivelser som også hadde innvirkning på at organisasjonen ble endret. Det være seg påvirkninger fra Forsvaret generelt og fra politisk

nivå. Jeg har i analysen gjort funn som tyder på at institusjonelle myter i omgivelsene også har vært drivkraft for endring i VO.

I Inst.S nr. 234 (2003-2004) fra Forsvarskomiteen heter det i pkt 6.3:

”Komiteen mener Voksenopplæringen i Forsvaret bør opprettholdes på et nivå som fortsatt sikrer at VO-tilbudet oppleves som en virkelig kompensasjon for det året førstegangstjenesten avtjenes..” (min utheving)

Her uttrykker politisk nivå en formening om hva som skal til for at soldater inne til førstegangstjeneste skal oppleve at de virkelig får en kompensasjon for tapt utdanning. Uten at en internt i VO har definert dette som noe problem, blir det likevel noe å ”strekke” seg etter i den hensikt å bli bedre.

I FD-utvalgets innstilling pkt 6.2 side 12 argumenterer en også for å endre VO for å skaffe organisasjonen økt legitimitet:

”... Arbeidsgruppen konstaterer at dagens organisasjon og styringsform ikke har sin parallell noe annet sted i Forsvaret. Uavhengig av fremtidig modellvalg mener arbeidsgruppen at VO vil få styrket legitimitet og troverdighet som del av Forsvaret ved at organisasjonen blir gjenkjennbar med andre deler av Forsvaret...”

Utvalget mener i klartekst at ved å endre VO mer likt Forsvaret for øvrig, vil en oppnå legitimitet. Dette er iflg Røvik (1998) en symbolsk motivert endring i den hensikt å identifisere seg med andre mer velorganiserte organisasjoner.

5.2.6 Delkonklusjon

Oppsummert må det igjen slås fast at endringa av VO først og fremst kom i gang fordi Forsvaret skulle redusere sine driftsutgifter dramatisk. Videre finner en drivkrefter til endring som en følge av både ubalanse mellom interne forhold i VO – f.eks mellom omfang og målgruppas størrelse, og mellom VO og dens omgivelser – f.eks mellom VO’s organisasjonsform og Forsvarets for øvrig, og at drivkreftene til denne endringa derfor kan sies å både være av indre- og ytre karakter. (Jacobsen 04:51).

Likeledes kan en si at de fleste drivkreftene er av rasjonell art fordi ”problemet” i organisasjonen defineres før mulige løsninger velges (Røvik 1998:119), men at også institusjonelle omgivelser definerer beskrivelser for hva som er ”et bra VO”, og som derfor fører til at VO får serverte løsninger uten å være klar over at det finnes et problem. Dette kan i neste omgang føre til en ferniss – kjerne problematikk hva angår prat og praksis, noe jeg skal komme nærmere tilbake til i drøfting av problemstilling 3.

5.3 Hva skulle endres i "gammel" VO-organisasjon?

Med bakgrunn i ovennevnte drivkrefter, vil jeg i det følgende presentere funn jeg har gjort i forhold til problemstilling 2: Hva skulle endres i gammel VO – organisasjon? For å gjøre dette oversiktlig vil jeg knytte funnene av endringsgrep til aktuelle drivkrefter. Videre vil jeg anvende Egeberg's uavhengige variable som bakteppe og inndelingskriterier for funnene under de tilhørende drivkrefter. Dette er i tråd med den teoretiske tilnærming som er gjort i kapittel 2.

5.3.1 Endringer som en følge av nedskjæringer i Forsvaret og ønske om mer rasjonell drift.

Jeg har i dokumentanalysen avdekket flere tiltak i forhold til at VO måtte endres som en følge av nedskjæringene i Forsvaret og et ønske om mer rasjonell drift. Overordnet nivå i Forsvaret ville redusere omfanget dramatisk, mens politisk nivå ville beholde et VO som ble tilpasset virksomheta for øvrig. Funnene i forhold til disse drivkreftene er som følger:

Grep i formell organisasjonsstruktur:

I kapittel 2 har jeg operasjonalisert begrepet formell organisasjonsstruktur til bl.a. å omfatte omfang, formål, roller, posisjoner samt styring - og kontrollfunksjoner. Jeg søker etter funn som kan dokumentere om det ble bestemt endringer i noen av disse.

I forhold til omfang står det i St. prp. nr. 42 (2003-2004) pkt 6.3:

"...VO opprettholdes på omtrent samme nivå som i dag for den enkelte soldat..."

Dette ble også fremhevet av konkurranseutsettingsutvalget som i sin målsetting sier på side 5:

"Det er en grunnleggende målsetting at dagens nivå opprettholdes/forbedres hva gjelder ytelser, kapasitet og servicegrad".

Forsvarets eget omstillingsorgan ARGUS var av en annen oppfatning. De ønsket å desimere og slå VO sammen med velferds-, idretts- og sosialtjenesten til en ny tjeneste kalt PKUS. Med andre ord; en total nedbygging av tjenesten.

VO var i årene før 2006 lokalisert som egne bemannede avdelinger på 21 steder i landet. Gradvis ble enkelte lokasjoner sterkt nedbemannet gjennom Forsvarets omstilling. Samtidig ble antallet vernepliktige vesentlig redusert Det ble derfor naturlig at også VO's horisontale struktur – her forstått som geografisk tilstedeværelse i avdelinger - ble vurdert. I FD-utvalgets innstilling pkt 4.1.1 side 6 står det:

"...Ved at antallet som gjennomfører førstegangstjenesten de siste ti årene er om lag halvert, og antallet avdelinger som utdanner vernepliktige er redusert, er det naturlig å redusere antallet stillinger i VO og vurdere lokaliseringen av de gjenværende stillinger...."

Videre heter det i samme dokument pkt 11.3 – side 21:

”... Antall stillinger lokalt foreslås redusert fra 62 til 39....”,

Spørsmålet om vertikal organisering – i betydningen ledernivåer - og tilknytningspunkt ble også drøftet. I FD- utvalgets innstilling står å lese om innføringen av et ekstra nivå – regionrektorer i pkt 11.3 side 21:

”...hvorav to nye stillinger som regionrektor. Regionrektorene vil inngå i VO's ledelses team og styrke den strategiske og faglige styringen og ha det koordinerende ansvaret for all VO virksomhet i regionen...”

I tidsrommet 2001 til 2005 hadde VO hatt flere tilknytningspunkter sentralt i Forsvaret. Sterke krefter internt i VO og på politisk nivå arbeidet for en tilknytning til Forsvarets Skolesenter. I FD-utvalgets innstilling pkt 11.3 side 21 står det:

”...På sentralt nivå organiseres Voksenopplæringen som en del av Forsvarets skolesenter, under Forsvarets kurssenter...”

Grep i fysisk struktur:

Endringer i fysisk struktur – slik Egeberg (1984) og Hatch (2001) beskriver det – har jeg operasjonalisert i min studie til å ha å gjøre med endringer i bygninger, lokaler, maskiner og hjelpemidler. Siden et overordnet mål var å sanere drift av 2 mill. kvm bygningssmasse, var det naturlig at dette innbefattet en reduksjon også for VO. ARGUS foreslo en samlokalisering av VO -, idrett -, velferd - og sosialtjeneste. De argumenterte for et likhetsprinsipp – fordi variasjonen i tilgang på undervisningsrom var svært forskjellig fra avdeling til avdeling: Fra ARGUS-rapport – Status 1 side 3 pkt 5 siteres:

”... Forskjeller i ”effektivitet” er blant annet forårsaket av at tilgang på klasserom og annet undervisningsmaterieell er forskjellig”

I mandatet til FD-utvalget, heter det i pkt 3 side 3:

”.... Arbeidsgruppen skal fremme forslag, og herunder vurdere lokalisering av kontorer i forhold til ny struktur...”

Dette var også en årsak til at en vurderte begrenset areal i den hensikt å spare kvadratmeter og dernest penger.

I forkant av omstillingsarbeidet – og etter hvert som en del av det, ble det i et samarbeid mellom VO og Forsvarets Fjernundervisning utviklet et nytt kursadministrativt system (KAS) beregnet til bruk i hele skolesentret. KAS er en database hvor utdanningsbakgrunn for elever registreres, og hvor fra en kan administrere og registrere påbygninger innen sivil kompetanse. I FD-utvalgets innstilling pkt 7.8 side 17 heter det:

”...VO og FFU har allerede igangsatt et samarbeidsprosjekt for å få hele VOs kurs-/elevadministrasjon og kurskatalog over på ett felles nett. Hensikten med dette er å redusere driftsutgiftene for VO og forenkle kommunikasjonen med resten av Forsvaret; e-post, felles kalender og outlook m.v....”

5.3.2 Endringer som en følge av et ønske om styring og kontroll

I analysen kommer det også fram at endringsdriverne ønsket å ta grep for å få kontroll med VO – både fordi organisasjonen hadde stått fritt organisatorisk med relativt romslig økonomi, og fordi anvendelsen av øremerkede midler mye var overlatt til særdeles selvstendige rektorer i de enkelte avdelinger.

Grep i formell organisasjonsstruktur:

I drøftinga av problemstilling 1 er Riksrevisjonens rapport fra 2002 nevnt. Også her presiseres det at rutiner og kontrollsystemer må på plass:

”... Riksrevisjonen.... forutsetter at gjennomføringen av arbeidet med å få rutiner og kontrollsystemer på plass blir fulgt opp og gis høy prioritet.”

Dette ble også vedtatt rettet på ved at, VO-ansatte gjennom tilknytning til Forsvarets Skolesenter, skulle få økonomihjelp fra staben her. En egen ressursseksjon behandler alle økonomispørsmål i skolesentret. Da kunne man unngå noen av svakhetene ved gammel organisering. I FD-utvalgets innstilling beskrives disse slik i pkt 6.2 side 12:

”..De viktigste svakhetene i dagens VOs organisasjon er:...Lokalt ansatte lønnes av bevilgningen til VO, mens arbeidsgiveransvaret ligger hos lokal/regional sjef. Dette reduserer organisasjonens evne til tilpasning av personellressursene i f t mengde og lokalisering. Det er ikke tilstrekkelig økonomikompetanse i VO til tross for at organisasjonen disponerer opp mot 100 mill kr på årsbasis...”

Det ble videre bestemt gjennomført utvidede rapporteringsrutiner og økonomikontroll med månedsrapportering og prognoser. Konsekvensene skal jeg komme nærmere tilbake til i drøfting av problemstilling 3.

5.3.3 Endringsgrep for å gi de nye gruppene sivil kompetanse

Formålsparagrafen for VO ble viet stor oppmerksomhet – spesielt hvilke målgrupper organisasjonen skulle betjene etter endringa. I gammel organisasjon hadde de vernepliktige som nevnt hovedfokus. Andre kunne betjenes dersom økonomien tillot det. At de nye gruppene vervede og avdelingsbefal skulle få sin kompetansekompensasjon gjennom VO var det enighet om. Uenigheta mellom VO og det politiske nivå gikk mer på økonomi. Det ble uansett tatt grep for å innlemme gruppene vervede og avdelingsbefal i VO. Funnene omkring disse grepene, presenteres sammen med analysen av endret praksis under problemstilling 3.

5.3.4 Grep som følge av symbolske drivkrefter

I drøfting av problemstilling 1 har jeg pekt på to forhold hvor omgivelseskapte problemdefinisjoner kan sees på som drivkrefter til at VO skulle endres:

- VO må bli gjenkjennbar med Forsvarets organisering for øvrig..
- VO tilbudet må oppleves som en virkelig kompensasjon for tapt utdanning.

I det følgende skal jeg presentere funn av endringsgrep som ble tatt for å imøtekomme disse mytepregede og institusjonaliserte problemdefinisjonene, og jeg vil analysere hvert enkelt problem i forhold til ulike variable:

A) for å gjøre VO gjenkjennbar med Forsvarets organisering for øvrig

Grep i formell organisasjonsstruktur

Ett av de viktigste tiltak man bestemte for å gjøre VO mer likt Forsvaret, var å søke tilknytningspunkt sentralt i den del av Forsvaret hvor en fra før hadde erfaring med sivil kompetanse – nemlig Forsvarets Skolesenter. Her lå det fra før mange sivile kompetanseenheter. Tilknytning her ville gjøre VO gjenkjennbar med andre skoler i Forsvaret: I FD-utvalgets innstilling pkt 7.4 side 15 heter det:

”...Arbeidsgruppen mener at det vil være størst synergi ved å la VO gå inn som del av Forsvarets Skolesenter under Forsvarets kurssenter.. VO må her fremstå som en synlig og identifiserbar organisasjon under Forsvarets Skolesenter og i Forsvarets militære organisasjon..”

Et annet viktig tiltak var å endre på den delte fag- og kommandolinja. I ny organisasjon ble denne bestemt å være felles og i direkte linje fra rektor via regionrektor, sjef VO og sjef Forsvarets Kurssenter til sjef Forsvarets Skolesenter. I PET nr 12 side 2 står det:

”...Etabler VO som en organisasjon hvor fagmyndighet og direktivansvar tilligger Forsvarets Skolesenter...”

Grep i forhold til organisasjonsdemografi

Forsvaret er en organisasjon hvor medarbeidere tradisjonelt pensjonerer seg tidlig. Befal når f.eks pensjonsalder ved fylte 57 år. Mange har også benyttet seg av de gode avgangspakkene som ble tilbudt for å både få ned antallet ansatte, og for å rekruttere nye og yngre medarbeidere. VO var i denne sammenheng lite identifiserbar med Forsvaret for øvrig. I gammel struktur var de fleste VO-tilsatte ”godt voksne” menn med lang fartstid i organisasjonen. Få sluttet før oppnådd aldersgrense. I forbindelse med omorganiseringen formulerte VO’s ledelse klare mål for organisasjonens rekrutterings- og likestillingspolitikk. Fra sjef VO’s tilstandsrapport for 2006 står å lese på side 5:

”.... Rekrutteringspolitikk: Å tiltrekke og holde på medarbeidere.....VO er nå i begynnelsen av en periode hvor vi nesten står overfor et generasjonsskifte. Da omtrent ingen slutter i VO

før de går av på grunn av oppnådd aldersgrense, vil det si at vi har- og har hatt en veldig lojal og stabil arbeidsstokk. Det er derfor en stor utfordring å ha en offensiv rekrutteringspolitikk og å ligge i forkant når det gjelder avgang og ny tilsetting....”

Når det gjelder krav til utdanning for tilsetting i VO er denne endret fra pedagogisk utdanning på universitets-/høgskolenivå I for undervisningsinspektører og rektorer til krav om Bachelor – utdanning for undervisningsinspektører og krav om Masterutdanning for rektorer og regionrektorer.

Grep i organisasjonskulturen

Jeg skal i det følgende analysere funn i forhold til en mulig endring i organisasjonskultur i den hensikt å gjøre VO gjenkjennbar med Forsvaret. Grunnleggende normer og verdier er i flg. Schein (1985:6) en viktig del av kulturbegrepet. Og verdier beskrives som de sosiale prinsipper, mål og normer som i en bestemt kultur anses å ha iboende verdi.

Tradisjonen og den grunnleggende tenkingen i VO var i flere år før omstillingen å være mest mulig sjølhjulpen hva angår undervisningsopplegg. I praksis betydde det at å drive ei god voksenopplæring var å ha mange og solide undervisningsopplegg i hver leir, gjerne flere egne skoler innen ulike yrkesfag som f.eks sveis og kjøreskoler. Det var også viktig å ha et bredt spekter av ansatte lærere som underviste i ulike fag i VO's regi. I omstillingsprosessen ble dette foreslått radikalt endret. FD-utvalget sier i sin innstilling pkt 7.4 side 15:

”...VO skal gjennomføre tilpasset opplæring, veiledning og karriereplanlegging. VO skal gi et relevant tilbud om sivil utdanning. Som Forsvaret forøvrig må VO i stor grad opptre som bestiller i f t det sivile utdanningstilbudet...”

Nå skulle den enkeltes individuelle behov være styrende for aktiviteten. Da ble det mer aktuelt å kjøpe disse undervisningsoppleggene og drive en form for kompetansemekling enn å skjære alle over en kam. Dette brøt med mange rektorers grunntenking, og ble en stor overgang.

5.3.5 Delkonklusjon

Jeg har forsøkt å vise sammenhengen mellom de to første problemstillingene i min studie: Hvilke endringsgrep (problemstilling 2) ble tatt for å bøte på de ulike problemer som ble avdekket som drivkrefter for at endring i det hele tatt kom på dagsorden.(problemstilling 1). Konklusjonen er at det ble bestemt flere tiltak i forhold til de fleste problemer som ble definert – både de rasjonelle og de symbolske. Når grepene så kategoriseres etter Egeberg's (1984) virkemiddelmodell, er det åpenbart at mange tiltak ligger innafor de mer formelle

variablene, men at det også ble bestemt gjort endringer fordi man ønsket å signalisere noe til omgivelsene.

Interessant er det også at endringa av VO innebar tiltak for endre organisasjonskulturen. Endring i måten å tenke- og drive VO på ved å gå fra høy egenproduksjon som et gjennomsnittstilbud for mange, til å bli en formidler av individuell kompetanse for den enkelte gjennom kjøp av opplæringstjenester – innebar en grunnleggende holdningsendring. Jeg har valgt å se på det som endring i VO's organisasjonskultur. Om dette tiltaket – som kom som en følge av en symbolsk drivkraft fra omgivelsene – fører til endring i atferd, skal jeg drøfte under neste problemstilling.

Oppsummert kan svar på problemstilling 2 derfor sammenfattes i følgende tabell:

	STATUS FØR OMSTILLING	ENDRINGSGREP FOR Å LØSE PROBLEMER
Formell struktur	Et visst nivå på VO som organisasjon Sterk horisontal organisering (21 VO-enheter) Svak vertikal differensiering (3 nivåer) Tilknytning sentralt til FF&S Delt fag- og kommandolinje Liten grad av styring og kontroll med VO Bare vernepliktige i målgruppa	Ingen forslag til endring (oppretholde) Tilpasse/forenkle denne (15 VO-enheter) Øke antall nivåer til 5 gj å innføre regionrektorer både i Sør og Nord Nytt tilknytningspunkt i FSS Felles fag- og kommandolinje Nye og omfattende rapporteringsrutiner Ta inn vervede og avd.befal
Fysisk struktur	God og romslig plass Ingen enhetlig IKT- løsning for VO	Fortetting av leirer – redusere arealbruk Et felles system skal gj.føres (KAS)
Demografi	”Forgubbet”personale– ingen rekr.politikk Tilsetningskrav rektor/u-insp.: - høyere pedagogisk utdanning - ønske om adm.tileggsutdanning	Ny rekrutteringspolitikk Tilsetningskrav rektor/områdirektor - mastergrad + adm.erfaring Tilsetningskrav u-inspektør: - bachelorgrad + adm.erfaring
Org.kultur	Normer og verdier - Høy grad av kompetanseproduksjon	Normer og verdier - Større grad av kompetanseformidling

5.4 Hvordan har tiltakene materialisert seg i endra praksis?

I denne delen av oppgaven vil jeg drøfte ”resultatene” av endringen i VO – og forsøke å finne svar på problemstilling 3: *Hvordan har endringen har materialisert seg i praksis i VO?* Jeg vil anvende tre perspektiver; et rasjonelt -, et nyinstitusjonelt - og et oversettelsesperspektiv.

Den avhengige variabel (Egeberg 1984) vil være organisasjonsatferd, og jeg leter etter svar på følgende forskningsspørsmål:

- *Hvordan oppfatter og tolker medlemmer i organisasjoner mål og retningslinjer for arbeidet?*
- *Hvordan velger de å prioritere mellom ulike arbeidsoppgaver?*
- *Hvordan går de konkret fram i løsningen av arbeidsoppgavene?*

Jeg vil basere svarene på beskrivelser fra respondentene, men også fra analyse av dokumentet ”sjef VO’s tilstandsrapport for 2006”. I tillegg anvendes resultatene vedrørende omstillingen – oppsummert ifm. Landskonferansen for VO sommeren 2007, samt et gruppeintervju på rektormøte VO - Nord høsten 2007.

5.4.1 I et rasjonelt perspektiv

I et rasjonelt perspektiv leter jeg etter funn i atferd som kan godtgjøre at det ble konsistens mellom intensjonen (drivkrafta), grepene som ble tatt for å løse problemet (tiltakene) og resultatet(endret atferd). Sagt på en annen måte; når problemet er definert og en har valgt virkemiddel for å løse det, så forventes det i dette perspektivet at det fører til reell endring.

Fordi ulike drivkrefter genererte opptil flere tiltak og flere drivkrefter genererte de samme tiltak, har jeg av oversiktshensyn valgt å drøfte de som hører sammen under en felles såkalt ”sammenheng”. Hver sammenheng drøftes separat, og jeg analyserer aktuelle effekter for hver. Av plasshensyn har jeg ikke kunnet drøfte alle tiltak under tilhørende drivkrefter, men gjort et representativt utvalg.

SAMMENHENG 1:

Drivkrefter:	VO må endres som en naturlig følge av omstillingen i Forsvaret VO må endres ut fra ønsket om mer rasjonell drift
Drøftede tiltak:	Beholde omfang og volum på organisasjonen Endre tilknytningspunkt og vertikal organisering Fortette og redusere arealbruk Ta i bruk nye IKT-verktøy

Ut fra denne sammenhengen, har jeg gjort funn vedrørende resultater som følger:

Omfang og volum

Det var et mål å tilpasse VO’s organisasjon til den nye situasjonen med færre vernepliktige og et nytt Forsvar. Flere avdelinger har i så måte fått store reduksjoner i antall ansatte gjennom denne endringsprosessen. Informant 4 sier:

"...Avdelingen i Stavanger er jo den avdeling som har vært omstilt verst. Fra 15 (ansatte) til nå 3!! Og fra i siste runde 2005 - 9 stillinger til nå 3..."

Samtidig er rektorene i VO tillagt flere og nye oppgaver – bl.a totalt økonomi – og personellansvar. Sjef VO sier i sin tilstandsrapport pkt 3 side 3 :

"... Det er derfor også et paradoks som man må leve med, at man har økt de personellkrevende oppgavene i organisasjonen (rådgivning/veiledning), samtidig som man har halvert personellstyrken..."

Funnene viser at prosessen med å tilpasse VO til Forsvarets nye struktur har vært problematisk. Det har ikke vært enkelt å endre ansattes atferd, man kan vel heller si at de er tvunget inn i en ny situasjon. Mengden av oppgaver i VO er ikke tilpasset antallet medarbeidere. Det blir vanskelig å prioritere mellom de ulike oppgavene. Sannsynligvis har reduksjonen i bemanning vært for stor i forhold til oppdragene VO skal løse. Imidlertid var hensikten å endre VO ut fra ønsket om ei mer rasjonell drift og for å tilpasse organisasjonen til Forsvaret for øvrig. I så måte kan en si at det er konsistens mellom mål, virkemiddel og resultat.

Endret tilknytningspunkt

Et annet tiltak var å endre tilknytningspunkt i Forsvaret. Det var ei målsetting internt i VO å komme inn i Forsvarets Skolesenter – der man fra før hadde skole - og kompetansemiljø. Det var også et politisk ønske å få VO inn under skolesentret – ikke minst ut fra et effektiviseringsmotiv - for å dra veksler på eksisterende stab - og støttefunksjoner.

Informant 1 sier på spørsmål om hjelp fra stab i Forsvarets Skolesenter:

"...Nei, der kan du si at der føler jeg at vi blir ikke fulgt opp altså. Vi blir satt større krav til, men vi blir ikke fulgt opp mer. Og da detter litt av det ut. Og, det andre er at det blir mye mer administrativt arbeid..."

Også i forhold til dette tiltaket føler ansatte mer frustrasjon enn gevinst. Målet var å skape effektivitet, men sett i forhold til det de ansatte føler og opplever har neppe prosessen ført dem dit ennå. På individnivå har en derfor ikke følelsen av å være effektiv når en settes inn i nye roller uten å mestre dem. På organisasjonsnivå kan en derimot si at Forsvaret har spart stillinger og blitt mer effektiv. Rasjonelt kan en derfor si at sammenhengen mellom målsetting, virkemiddel og resultat stemmer. Praksis er endret ved å gjennomføre ei endring i formell struktur.

Fortetting og redusert arealbruk

Et mål om å avhende 2 mill. kvm areal i Forsvaret, førte også til endringer i VO – avdelingens kontor- og klasseromsfasiliteter. Det oppsto trengsel om hvem som skulle ha prioritet; den operative virksomheten eller støttefunksjonene. VO kom ikke like godt ut av dette.

I en av mine uformelle samtaler ifm. Landskonferansen for VO, ble jeg informert om at da VO – ansatte på Haakonvern Base i Bergen kom på arbeid etter nyttår 06, fant de sine kontorer ryddet og tatt i bruk til andre formål. De fikk beskjed om at de ikke lengre tilhørte Regional Støttefunksjon i området, og var derfor ikke prioritert! I ettertid er saken oppklart og VO – avdelingen har fått andre kontorer, men det viser en tendens: Dette tiltaket skapte konflikter og endrede forutsetninger for de ansatte i å utføre sin funksjon.

I et rasjonelt perspektiv blir resonnetet som følger: Målet var effektivisering og tilpasning av VO til den nye Forsvarsstrukturen. Ett av tiltakene var fortetting og redusert arealbruk – også for VO. For de ansatte har dette ført til endring i praksis gjennom nye måter å arbeide på: En må leve med mindre kontorfasiliteter, planlegge aktiviteter i lag med andre i Forsvaret, kjøpe flere opplæringstjenester utafør leirene osv. En har m.a.o. oppnådd effektivisering gjennom tiltaket. Resultatet i forhold til målsettingen er således nådd. Det er derfor konsistens mellom mål, tiltak og resultat.

Nye IKT-verktøy

Forsvaret har flere IKT - løsninger, og mestringskelen oppleves som høy for mange ansatte. Spesielt for denne endringen var innføringen av nytt kursadministrativt system KAS. Det ble etter hvert et endringskrav fra ulike nivå at alle i nye VO skulle ta dette i bruk. På spørsmål om dette svarte informant 2:

”...Vi har jo selvsagt fått det her KAS’et da. Som vi har fått strevd litt med. På godt og ikke minst vondt. Mest det siste. Og, det var jo kanskje en liten nedtur i forhold til det forventningene var. Det må jeg jo innrømme og si...”

Og; på spørsmål om vedkommende gjør det samme etter endringa som før, svarte informant2:

”.... Nei, det føler jeg jo ikke. Jeg synes at det er blitt mye mer dataarbeid for min del. Jeg synes det er blitt utrolig mye dataarbeid. Jeg savner det å kunne være litt mer ute og være mer aktiv i kundegruppa vår. Det savner jeg. Og; jeg føler jo og at det har forringet den arbeidssituasjonen jeg skulle ha. Jeg synes det er tungt å sitte med PC’en så mye som vi gjør...”

Hensikten var å rasjonalisere og effektivisere driften av VO. Min informants opplevelser i forhold til økt dataarbeid er nok representativ for mange. Atferd er endret ved at tilsatte

presses til å ta i bruk verktøyene og dermed løse oppgavene på andre måter enn før. De får være mindre aktiv i kundegruppa. På organisasjonsnivå kan en se at disse nye verktøyene gir en effektiviseringsgevinst for Forsvaret, og en har nådd målet.

SAMMENHENG 2

Drivkraft: Ønske om mer styring og kontroll med VO

Drøftede tiltak: Endrede rutiner og kontrollsystemer

Utvidede rapporteringssystemer

Endret vertikal struktur

Flere ledere i VO uttrykker bekymring for økende tidsbruk foran PC for å utarbeide økonomiske prognoser med derpå følgende mindre tid til operativ virksomhet. Informant 1 uttaler:

"....det andre er at det blir mye mer administrativt arbeid. Bl.a merker jeg det – i min situasjon, at det blir mer sånt arbeid. I motsetning til før da du kunne rodle litt mer rundt det med faglighet og..., så blir du nå mer hengt opp rundt administrative ting og prosedyrer for å få ting inn..."

Fra rektormøte Høsten 07 fikk jeg følgende tilbakemelding:

".... Vi bruker masse mer tid foran PC'n. Det forutsettes og kreves kunnskap og kjennskap til langt flere regler og bestemmelser..."

I intervjurunden sa sjef VO følgende om dette:

"... Men, det er riktig det at det har blitt mer rapportering, men det har altså sammenheng med at vi har blitt en egen organisasjon. Det er ikke noe å legge skjul på at fra jeg begynte i 2001, så opplevde jeg at forskjellen i VO – sett i et fugleperspektiv – mellom det beste og dårligste - var veldig stor.... Det dårligste var skremmende dårlig, og det beste var skremmende godt. Og; jeg kan også si det at jeg har stoppet ganske mye uheldig virksomhet – og ganske mye uheldig bruk av penger i min tid som sjef.."

Målsettingen var å få økt kontroll med pengebruken i VO. Jfr Riksrevisjonens rapport fra 2001 (tidligere beskrevet). I et rasjonelt perspektiv kan en derfor si at endringsdriverne klarte å gjennomføre dette. VO - ansatte har måttet endre atferd gjennom skjerpet økonomikontroll og sterk økonomistyring ved at de nå må prioritere annerledes mellom arbeidsoppgavene. De må bruke mer tid foran PC og ha mer fokus på rapportering enn på produksjon.

I forhold til vertikal struktur opplever ansatte i VO at avstanden til toppledelsen har økt. Dette har sammenheng med at antall nivåer i hierarkiet har økt. Dette gir seg utslag i frustrasjoner over en endret arbeidssituasjon. Som det ble uttrykt på rektormøte Nord Høsten 2007:

"... Avstand til makt og myndighet er blitt større. Nærheta til avdelingssjef var større før. Vi ser folket i skolesentret for lite. Det var mer uformelt før. Skolesentret oppleves som en "kontororganisasjon". Mer regler og byråkrati..."

Denne rehierarkiseringen av VO (Røvik 2007:146) kan forklares ut fra nye trender ved årtusenskiftet, og kommer iflg forfatteren av ønsket om å øke toppledelsens kapasitet til å drive styring av underordnede enheter og ansatte. Hvordan har så atferdsendring hos de ansatte gitt seg utslag her? Jo, med økende hierarkisering følger avstandsfølelse og usikkerhet i forhold til slik en handlet før, og de ansatte vil uvilkårlig prioritere opp formalier som f.eks økonomikontroll og rapportering fremfor ledelse. Dette blir derfor en rasjonell endringsprosess der virkemidlet er konsistent med målsettinga, og resultatet er mer kontroll selv om atferdsendringa oppleves som tung.

5.4.2 Delkonklusjon

Oppsummert vil jeg slå fast at når endringa av VO drøftes i et rasjonelt perspektiv, så viser mine funn og undersøkelser at det har foregått ei endring i praksis både på individnivå og i VO totalt. Jeg har plukket ut identifiserte drivkrefter fra problemstilling 1, funnet tilhørende vedtatte endringsgrep fra drøftinga av problemstilling 2 som i stor grad berører de formelle elementene i organisasjonen, og drøftet disse opp mot funn fra intervjurunden som belyser problemstilling 3. I hovedtrekk registrer jeg konsistens mellom mål, tiltak og resultat. Rasjonell endring har funnet sted.

5.4.3 I et nyinstitusjonelt perspektiv

Dette perspektivet tar utgangspunkt i forventninger om at endringsprosessen er et resultat av institusjonelle omgivers påvirkning snarere enn et produkt av interne prosesser. Omgivelsene er institusjonelle i den forstand at de beskriver regellignende myter om hvordan VO best bør utformes. Forventningene i dette perspektivet er at målet om økt legitimitet nødvendigvis ikke fører til endret atferd men at tiltakene som bestemmes skaffer VO legitimitet. Videre vil det kunne påvises dekobling mellom det man sier man gjør og det man ser er gjort (atferd). Som i drøftinga i forrige perspektiv, tar jeg også her utgangspunkt i sammenhenger som viser tilhørende drivkraft og endringsgrep.

SAMMENHENG 3:

Drivkraft: VO må oppleves som en virkelig kompensasjon
 Tiltak: VO skal gi tilpasset opplæring, veiledning og karriereveiledning
 VO skal gå fra kompetanseproduksjon til kompetanseformidling

Drivkreftene er symbolske i den forstand at de er omgivelsesinitierte. Institusjonelle omgivelser er Stortinget, og ”myten” som VO må leve opp til er målgruppas virkelige opplevelse av kompensasjon for tapt utdanning. Tiltakene som bestemmes for å virkeliggjøre målet er relevante.

Å gjennomføre grepene blir imidlertid for VO et spørsmål om å legge om ei etablert drift samtidig som en skal gjennomføre noe nytt og annerledes. Det oppleves et motsetningsforhold mellom det å holde produksjonen oppe, og det å ta hensyn til kravet fra utsiden. Mine informanter sier at de valgte å holde på gammelordningen, men man overser likevel ikke de nye bestemmelsene. Derimot så kommuniseres og drøftes de i ulike fora som rektormøter, interne møter og regionmøter uten at en konkret gjør noe med det. Man satser heller på at et bredest mulig kurstilbud kan ta oppmerksomheten bort Med andre ord; man dekobler prat og praksis.

Når det gjelder målet om å gjøre nye VO så bra at vernepliktige opplever tilbudet som en reell kompensasjon for tapt utdanning, viser jeg til Vernepliktsundersøkelsen 2006 som sier at 57 % av de dimitterte har benyttet VO i en eller annen sammenheng. 82 % av disse mener kursene de har tatt påvirker deres kompetanse i forhold til jobb eller utdanning i ettertid. Dette sier noe om resultatet; nemlig at av de som var inne til førstegangstjeneste i 2006 – hadde 47 % opplevd VO som en virkelig kompensasjon.

Min konklusjon er derfor at når det gjelder målsettingen om å gjøre VO til en virkelig kompensasjon for førstegangstjenesten, førte tiltakene til en slik opplevelse uten at ansatte endret praksis. Det blir dekopling mellom prat og praksis.

SAMMENHENG 4

Drivkraft:	VO må gjøres gjenkjennbar med det øvrige Forsvaret (herunder også mer ryddige styrings- og ansvarslinjer)
Drøftede tiltak:	VO må inn i Forsvarets Skolesenter Følge Forsvarets prosedyrer om rapportering og kontroll

Drivkraften i denne sammenhengen - å organisere VO mer likt det øvrige Forsvaret – kom fra Forsvarsdepartementet. Ideen kom altså fra omgivelsene når en definerer departementet som et domene i forhold til VO. Med domene forstås her VO’s nære handlingsmiljø hvor kunder, klienter, brukere, regulerende organisasjoner og konkurrenter befinner seg. (Jacobsen 2004:41) At intensjonen er institusjonell er nærmere utredet under drøfting av problemstilling

1. Hensikten var å styrke VO's legitimitet og troverdighet gjennom mer styring. Jfr. sitat fra FD-utvalgets innstilling pkt. 6.2 side 12: (min understreking)

"... Arbeidsgruppen konstaterer at dagens organisasjon og styringsform ikke har sin parallell noe annet sted i Forsvaret. Uavhengig av fremtidig modellvalg mener arbeidsgruppen at VO vil få styrket legitimitet og troverdighet ved at organisasjonen blir gjenkjennbar med andre deler av Forsvaret. Valg av modell (linje- eller korpsmodell) er underordnet behovet for å gi organisasjonen ryddige ansvars- og styringslinjer."

Tiltakene som ble bestemt er også konsistente i forhold til målsettinga: VO ville kunne bli mer lik Forsvaret for øvrig ved å komme inn Forsvarets Skolesenter. Ikke minst ville VO kunne oppnå legitimitet i Forsvaret ved å følge dets prosedyrer hva gjelder rapportering og kontrollrutiner.

Dekoblingen kommer til syne når resultatet analyseres: For det første var det ikke bare Forsvarsdepartementet og Forsvarets ledelse som ønsket å gjøre VO mer konform med den militære organisasjonen. Dette var også et uttrykt ønske internt i VO. Det ble derfor ennå viktigere å synliggjøre dette. Informant 1 sier i intervjuet:

"...Vi tilhørte Forsvarets Forvaltnings og Servicetjeneste og meninga var vel at hvis vi kom i f.eks Forsvarets Skolesenter – som var et ønske fra VO's side – så ville vi tilhøre en utdanningsinstitusjon fremfor å tilhøre en institusjon som stelte med personelltjenester ..."

For det andre ble dette en helt ny hverdag for VO. Ingen hadde forestilt seg at forvaltningsdelen av arbeidet skulle komme til å ta så mye plass som den kom til å gjøre. Vi snakker om mennesker som inntil før nyttår 2006/07 fikk være pedagoger og drive "management by walking around", og som etter nyttår plutselig opplever sin egen rolle som økonomer og linjeledere låst til skrivebordet. Informant 5 uttrykker dette slik:

"...Ja, jeg synes det er for mye forvaltning. Jeg synes det er alt for mye forvaltning!"

Informant 1 mener vi er noe mer "kneblet" etter omorganiseringa:

"... Så vi ville antakelig kunne holdt på mer som vi sjøl ville der i motsetning til når vi kom i Forsvarets Skolesenter. Vi fikk mer søkelys på oss om å etterkomme de krav som settes til å være en seriøs aktør på utdanningssida. Det trur jeg. Vi blir mer kikka i kortene, og jeg trur også at vi blir satt større krav til enn om vi var i Regional Støttefunksjon lokalt..."

Når bestemmelsen om å følge Forsvarets rutiner først ble tatt, og VO har vært med å påvirke dette men likevel misliker det intenst, så dekopler en ved å kommunisere: Ja vi er omorganisert inn i Forsvarets Skolesenter og alt er OK. I virkeligheten opptrer en hyklerisk - endrer på minst mulig og gjør mest mulig som før. Det blir stor avstand mellom ferniss og kjerne. Informant 6 beskriver forholdene i sin avdeling og hvordan leder taklet de nye utfordringene her:

”... Det var litt ”Kongen på Haugen” hos oss. Her bestemmer jeg!. Her har jeg bestemt i alle år. Jeg har mine systemer – eller mangel på system. Som ingen har innsyn i. Og, jeg trenger ikke å rapportere. Og, jeg trenger ikke å ta hensyn til nytt regelverk. Jeg kjører det sånn som jeg har gjort i alle år. Og, det går så fint..... (Hva med de nye rutinene – nye krav og prosedyrer da?)Nei, det ble ikke fulgt – og ingen tok tak i det heller...”

Min konklusjon når det gjelder det symbolske målet om å gjøre VO mer likt Forsvaret for øvrig, så er det også her konsistens mellom intensjon og tiltak. Tiltakene har økt legitimiteten, men ikke nødvendigvis ført til endret atferd hos de ansatte. Prat og praksis dekokles.

5.4.4 Delkonklusjon

Iflg Meyer & Rowan (1991) kan en organisasjon håndtere inkonsistensen som oppstår mellom det å opprettholde effektiv produksjon og det å adoptere tidsriktige myter ved enten å avstå fra mytene, overse dem, godta inkonsistensen eller love å reformere. Eller, i stedet for ett av disse alternativene, velge å dekode prat og praksis. Når endringa i VO vurderes i et nyinstitusjonelt perspektiv, gjøres funn som bekrefter de antakelser som ble lagt til grunn: Det gjennomføres endring i organisasjonen slik at VO oppnår økt legitimitet i sine nære omgivelser. Men; det skjer ingen synlig endring i praksis fordi det foregår dekopling mellom det en sier en har gjort og det en egentlig gjør.

En kunne også gjort analysen ut fra DiMaggio & Powell’s (1983) teori om institusjonell isomorfistisk endring. Og da ut fra formen normativ isomorfi fordi VO trenger å oppnå legitimitet og at konformiteten derfor kan sees på som en forventning fra omgivelsene.

5.4.5 I et oversettelsesperspektiv

Oversettelsesperspektivet fokuserer på hva som skjer med endringskonseptet når det tas i bruk i organisasjonen. Ved å se endringsprosessen som en oversettelse fremkommer forventninger om at det opprinnelige konseptet er bearbeidet og oversatt på ulike måter, at ulike aktører på ulike nivåer har bidratt til det og at en i organisasjonen i dag vil finne løsninger som ligner på -, har delelementer fra - eller ikke er gjenkjennbar med det opprinnelige konsept. Det vil være delvis konsistens mellom hensikt, tiltak og resultat.

Jeg skal i det følgende ta utgangspunkt i - og drøfte to forhold ved det opprinnelige endringskonseptet som kan ha vært ”utsatt” for slik oversettelse og kaller det Sammenheng 5 og 6

SAMMENHENG 5:

Drivkraft: Et politisk ønske om å gi de nye gruppene i Forsvaret sivil kompetanse.

Tiltak: Innlemme de nye gruppene i VO's målgruppe

Gjøre endringer i VO's formålsparagraf

Målet om å ta inn vervede og avdelingsbefal som nye målgrupper for VO, kom opprinnelig fra politisk nivå. Under samtaler med representanter i Stortingets Forsvarskomite, kom det klart frem at dette burde VO makte å få til innfor eksisterende budsjett, all den tid antall vernepliktige gikk ned. Formuleringen fra politisk nivå ble derfor en "skal" formulering. I Innst. S. nr. 234 (2003-2004) pkt 6.3 heter det: (min understreking)

"... VO skal heve den sivile kompetansen hos vernepliktige, vervede, kontraktsbefal og avdelingsbefal.."

Når en så analyserer tiltakene, registreres allerede den første oversettelsen. Aktørene er representanter i FD-utvalget med bl.a representanter fra VO og Tillitsmannsordninga i Forsvaret. Motivet for denne tilpasningen lå på det økonomiske plan; en ville sikre de vernepliktiges rettigheter. FD-utvalget var enstemmig i at de nye målgruppene skulle betjenes av VO, men var mer tvilende til økonomien i det, og laget altså en "kan"- formulering. Jfr. pkt 10.1 side 20: (min understreking)

".. Voksenopplæringen kan for øvrig gi tilbud til vervede, lærlinger, kontrakts- og avdelingsbefal ved tilføring av midler utover den øremerkede bevilgningen..".

Da det endelige omstillingsskrivet ble laget – PET nr 12 fra Forsvarsdepartementet, ble formuleringene på en måte til en "skal"- formulering med en tilføyelse "om nødvendig" med tilførsel av penger. Altså; en tredje variant. Jfr vedlegg 1 til PET nr 12: (min understreking)

"... skal gi tilbud til vervede, lærlinger, kontrakts- og avdelingsbefal, om nødvendig ved tilføring av midler utover den øremerkede bevilgningen"

Aktørene som oversetter her er ledelsen i Forsvarsdepartementet. Deres motiv for å oversette og tilpasse er sannsynligvis å vinne tilbake det opprinnelige politiske ønske om et "skal". Imidlertid innser en økonomiproblemet rundt dette, og henger på et forbehold. I denne formen ble så tiltaket presentert som en del av ny formålsparagraf for praktisering i det nye VO.

Når det gjelder praksis og effekt av dette, har jeg gjort funn som indikerer at målet er nådd – men bare i en viss grad. De nye gruppene er hilst velkommen i VO og blir betjent der, men det er fortsatt uklart hvor kostnadene rundt arbeidet skal føres. Informant 5 hilser de nye gruppene velkommen slik:

”... Og da ordet grenaderer plutselig sto i formålsparagrafen, så syntes jeg det var flott, så det betrakter jeg som en del av den såkalte nye VO...”

Mens sjef VO er rimelig klar på at det er foretatt ei prioritering, og at de vernepliktige mannskaper er de eneste som skal betjenes innafor de øremerkede midler. I sin tilstandsrapport for 2006 sier han på side 1:

”...Formålsparagrafen gir VO en mulighet til, og et ansvar for, å betjene alle grupper av personell i Forsvaret i en prioritert rekkefølge...”

Fordi budsjettet så romslig ut våren 2007 bestemte sjef VO at avdelingsbefal kunne få inntil 20.000 kr i stipend til sivil kompetanseheving. Dette er tatt bort høsten 2007 fordi budsjettet så trangere ut. Dette skaper uklarheter og gir rom for individuelle fortolkninger fra leir til leir. Ikke minst fordi de det berører mest – avdelingsbefalet – synes ”regelen” er urettferdig og VO fremstår tvetydig. Disse menneskene er jo innom flere leirer, og opplever således at praksis er ulik. Noen VO – kontorer har alltid hatt befal med på sine kurs, andre gjør det nå etter den nye ordningen. Dette er et eksempel på at ulike aktører med ulike mål og hensikter fortolker et politisk og teoretisk utformet ønske i den hensikt å gjøre det praktisk mulig å gjennomføre.

SAMMENHENG 6:

Drivkraft:	Ønske om mer styring og kontroll med VO
Drøftede tiltak:	Endrede rutiner og kontrollsystemer
	Utvidede rapporteringssystemer

Denne sammenhengen er drøftet under det rasjonelle perspektiv, men jeg vil også analysere den i et oversettelsesperspektiv. Faktum er at kravene (det opprinnelige konsept) er så vidt rigid og omfattende – og ikke minst forskjellig fra slik det var før 2006, at det ville være en umulighet å innføre dem i sin helhet. Et eksempel er månedsrapportering på økonomi – som i utgangspunktet forlanges på hvert wbs-nummer (en ID for hver VO-avdeling) og på de ulike artskontoer (hvilke type utgift en snakker om). Her foregår det bevisst tilpasning og oversettelse av aktører i lederhierarkiet for det første fordi en ikke helt har skjönt hensikten med så detaljerte rapporter, og for det andre for å unngå større frustrasjoner enn de som allerede er tilstede. Informant 5 sier om dette:

”...det verste er at når jeg skal gjøre min forvaltning, så betyr det at jeg skal sende oppgaver nedover i systemet. Og, jeg rødmer hver gang jeg skal sende det videre. I praksis blir det slik at jeg sparer mine underordnede for en god del, og da leverer ikke vi fra oss 100% riktige tall, men vi gjør det sånn noenlunde – rett og slett for å forenkle det..”

Dette er et eksempel som viser at tiltaket om endrede rutiner og økt rapportering er delvis konsistent med målet om mer styring og kontroll. Resultatet er også delvis i samsvar med målet fordi praksis er endret i den forstand at rapporteringsarbeid må utføres – men ikke helt i tråd med opprinnelig mål.

Med andre ord; fordi at det opprinnelige endringskonsept ikke er en fysisk gjenstand som er uforanderlig men derimot et teoretisk fenomen, så vil det bearbeides og oversettes for i det hele tatt å kunne gjennomføre det i praktisk handling

5.4.6 Delkonklusjon

VO – endringa drøftet i et oversettelsesperspektiv viser funn som indikerer at oversettelser har funnet sted. Deler av omstillingskonseptet er bearbeidet, ulike aktører på ulike nivåer og med ulike motiver, har bidratt til å omforme dem. En kan i resultat enden se løsninger som ligner på det opprinnelige konseptet. Det er min påstand at oversettelsene ikke har vært dramatisk i den forstand at vi ikke kan gjenkjenne det opprinnelige konsept – og en kan faktisk utelukke den varianten som iflg Røvik (1998) betegnes som omsmelting. Ingen funn indikerer heller at vi har å gjøre med noen form for kombinerings av flere opprinnelige konsepter. Saken med de nye målgruppene og de nye rapporteringsrutinene må derfor teoretisk plasseres i enten konkretiseringsvarianten, eller under delvis imitering. Og; da helst i det siste siden det er snakk om at deler av konseptet er adoptert: Nye målgrupper er med i oversettelsen– men klarheten i økonomidelen er blitt borte. I økonomirapporteringa er det samme forholdet; summene rapporteres, men detaljene blir borte.

6 KONKLUSJON OG OPPSUMMERING

6.1 I forhold til problemstillingene

Problemstillingene i denne studien ble innledningsvis formulert som følger: *Hvorfor* skulle VO endres? *Hva* skulle endres i gamle VO? *Hvordan* har endringen materialisert seg i praksis i VO? Den tette sammenhengen mellom spørsmålene er drøftet i både innlednings-, teori- og analysekapittel. Jeg skal derfor kun oppsummere og konkludere rundt sammenhengen her:

Dette er ordinære og relevante spørsmål i de fleste planlagte organisasjonsendringer. Bak de fleste forsøk på å endre organisasjoner ligger det antakelser om kausale sammenhenger. (Jacobsen 2004:89): Endringen har et motiv eller ei drivkraft om å oppnå en effekt. For at en effekt av en endring skal oppnåes, må medlemmene i organisasjonen endre atferd. Men, fordi atferd kan være vanskelig å endre direkte, forsøker en ofte å endre den indirekte ved å endre på struktur, kultur, strategier osv – det en kan benevne konteksten.

Svar på de ulike problemstillingene er:

6.1.1 Hvorfor skulle VO endres?

Hovedhensikten med endringa i VO var å tilpasse denne støttefunksjonen til Forsvarets nye reduserte struktur. Videre har jeg avdekket drivkrefter til endring av VO som kan tilskrives indre problemer – f.eks omfang i forhold til målgruppas størrelse, og mellom VO og dens omgivelser – f.eks mellom VO's organisasjonsform og Forsvarets for øvrig. Drivkreftene til denne endringsprosessen må således sies å være av både indre- og ytre karakter. Likeledes kan en si at de fleste drivkreftene i denne endringa er av rasjonell art men at også institusjonelle omgivelser definerer beskrivelser for hvordan VO bør organiseres.

6.1.2 Hva skulle endres i gamle VO?

Det ble bestemt tiltak i forhold til de fleste problemer som ble definert – både de rasjonelle og de mer symbolske. Klassifisert etter Egeberg's (1984) virkemiddelmodell, er det åpenbart at de fleste tiltakene handler om formelle variable som organisasjonsstruktur, fysisk struktur og organisasjonsdemografi. Dette signaliserer ei rasjonell tilnærming til endringsprosessen, og bygger på tanken om at endring i disse automatisk vil gi endring i atferd. Iflg Egeberg (1984:5) synes det også å være et visst teoretisk grunnlag for å anta denne sammenhengen.

Jeg har også gjort funn gjennom intervjuene som tilsier ei oppfatning internt i VO om at en ville endre organisasjonskulturen også. Dette dreier seg om omlegging av grunnleggende måter å drive organisasjonen på. Jeg har valgt å se på det som endring i VO's organisasjonskultur.

6.1.3 Hvordan har endringa materialisert seg i praksis i VO?

Analysen i et *rasjonelt perspektiv* viser funn som tyder på at det har foregått endring i atferd blant ansatte, og med derpå følgende endring i organisasjonspraksis. Det gjelder i forhold til målsettingene om at VO måtte følge omstillingen i Forsvaret, ut fra ønsket om et mer effektivt VO og ønsket om mer styring og kontroll med VO. Her ser en endret atferd hos de ansatte i form av mer tidsbruk til rapportering, nye arbeidsmåter, mer tid foran PC på kontoret og mer ekstern kjøp av opplæringstjenester. Man har med andre ord nådd målene og oppnådd effekt gjennom de vedtatte tiltak som har ført til endret praksis. Det er i dette perspektivet konsistens mellom hensikt, tiltak og resultat.

I et *nyinstitusjonelt perspektiv* gjøres en del funn som bekrefter de antakelser som ble lagt til grunn: Det gjennomføres endring i VO i den hensikt å skaffe organisasjonen økt legitimitet i omgivelsene. Dette lykkes en i – uten at de ansatte endrer atferd i vesentlig grad. Man kommuniserer at en har endret praksis, men gjør som før. Prat og praksis dekobles. Beste eksemplet her er målet om å gjøre VO gjenkjennbar med Forsvaret for øvrig. Gjennom å endre tilknytningspunkt til Forsvarets Skolesenter og herigjennom øke den vertikale struktur og intensivere styringen av VO, ligner VO nå mer på Forsvaret for øvrig. Dette har skjedd uten at de ansatte endrer atferd. De stritter imot og gjør mest mulig som før, men prater som om de er med.

Endringa belyst i et *oversettelsesperspektiv* har gitt funn som viser at oversettelser har funnet sted. Det opprinnelige endringskonsept er bearbeidet og omformet, og det har vært ulike aktører på forskjellige nivåer involvert i oversettelsen. Motivene for dette har vært forskjellige. Det endelige konsept ligner på det opprinnelige. Som eksempel her kan nevnes de nye målgruppene vervede og avdelingsbefal. Opprinnelig konsept fra politisk hold var å ta disse med i VO's målgruppe og innafor eksisterende økonomi. Det endelige konsept – slik det nå praktiseres – har de nye gruppene med, men det betinger tilførsel av penger. Funnene viser ingen dramatiske oversettelser, men ligner en form for konkretisering eller delvis imitering

6.2 Hovedfunn i studien

Ut fra analysen av dokumenter og intervjuer, vil jeg trekke frem tre hovedfunn i studien:

For det første er viktig å slå fast at endringa av VO på vesentlige områder virkelig førte til endring i praksis. Dette ble ikke bare ei endring på papiret, men ei reell endring med endret atferd hos de ansatte.

For det andre er det særdeles interessant å merke seg at det var *politisk nivå* som berget VO fra å bli fjernet som støttefunksjon i Forsvaret. Under arbeidet med å kartlegge ulike drivkrefter for endring, kommer dette nokså tydelig frem. Forsvarets sentrale ledelse var så fokusert på å nå de pålagte driftsreduksjonsmål etter Forsvarstudien 2000, at nedlegging fort kunne blitt tilfelle. Ei gjennomføring av et felles PKUS mellom VO, velferd, sosial og veiledertjenesten med en ansatt, hadde i praksis utradert VO. Men; fordi politisk nivå hadde en ambisjon om å ”hestehandle” ved å la VO ta inn de nye målgruppene, gikk dette bra.

For det tredje er det viktig å merke seg at man gjennomfører en ny trend: ”*Fra ledelse til styring*” gjennom rehierarkisering og økt styring/kontroll av organisasjonen VO. Gjennom nytt sentralt tilknytningspunkt i Forsvarets Skolesenter, har vertikal struktur økt fra tre til fem nivåer, og en stresser linjelederfunksjonen med rapportering, økonomikontroll og rutiner mer enn før. Iflg. Røvik (2007:148) er dette en av fem nye trender ved inngangen til det nye årtusen. Denne nye trenden innebærer foruten rehierarkisering også avtagende ledelsessatsing, overgang fra myk til hard personalforvaltning og innebærer en nyrasjonalistisk og top-down orientert tendens.

6.3 Ambisjonen med studien

Innledningsvis har jeg sagt at Forsvaret er en endringsivrig organisasjon, og stadig gjennomfører store og omfattende omorganiseringer. Fordi det kan være av allmenngyldig interesse og fordi jeg som ansatt i denne organisasjonen er personlig interessert, bestemte jeg meg for å undersøke disse endringene nærmere. Gjennom en grundig analyse av en større endringsprosess i en mindre del av Forsvaret – nemlig VO, håpet jeg å kunne finne en del trekk som det er mulig å trekke noen generelle slutninger ut av.

Endringen av VO skjedde på mange måter ”etter boka”. Det eksisterte både mål og tiltak, og endringa har på de fleste områder materialisert seg i endret praksis. Den har fått et innhold, og det er også tale om styrket legitimitet. I noen grad har det funnet sted dekobling og oversettelse.

Min studie viser at endringer i Forsvaret – tross høy endringstakt og mye dramatikk – foregår etter en plan. Og; planen gir resultater. Selvfølgelig er det mange mennesker som berøres negativt enten de må forlate organisasjonen eller får nye og uvante oppgaver å forholde seg til. Men; det er en del av endringens natur og følger de fleste omstillinger. Derfor fører ofte endringsprosesser til motstand og mobilisering blant tilsatte.

Vi har nettopp startet på debatten rundt Forsvarstudien 2007. Den har som mål å *”...videreutvikle Forsvaret som et relevant og fleksibelt militært virkemiddel for myndighetene innafør en gitt økonomisk planforutsetning..”* i et 20-årsperspektiv.

Derfor er jeg ganske overbevist om at nye drivkrefter og nye endringsgrep vil følge i den hensikt å nå målene. De fleste avdelinger i Forsvaret kommer til å bli berørt. Og, dersom en følger en lignende plan som for Forsvarstudien 2000, vil en garantert komme i mål.

6.4 Begrensninger i studien og forslag til fremtidig forskning

Denne studien bekrefter i stor grad de foreliggende teoretiske perspektiver, og empirien stemte således godt med teorien. Det gjør det derfor vanskelig å peke på forhold ved endringa i VO som kunne vært gjort annerledes.

Trender omkring organisasjonsoppskrifter kommer og går, og organisasjoner har – og kommer til å få – behov for å gjennomføre omstillinger og endringer. Det vil derfor være et stort behov for å bringe kunnskap til torgs omkring disse spørsmålene. Fremtiden vil derfor garantert ha behov for ytterligere forskning rundt endringsprosesser generelt – og innafør ulike organisasjoner spesielt. Avslutningsvis vil jeg derfor tro at min ”lille” studie kan ha en nytteverdi vedrørende endringer i Forsvaret i framtida

7 REFERANSER

ARGUS-rapport – Status 1

Brunsson, N. (2002): *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Oslo, Abstrakt Forlag AS

Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P.G. og Røvik, K.A. (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo, Universitetsforlaget

DiMaggio, P.J. og Powell, W.W (1983): “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”. *American Sociological Review* 48: 147 – 160

Dok nr 5 (2003 – 2005) Ombudsmannsnemnda for Forsvarets innberetning om virksomheten i tiden 1.januar – 31.desember 2003

Egeberg, M. (1984): *Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk*. Artikkel

Fayol, H. (1949): *General and Industrial Management*. London, Pitman

Halvorsen, K.(1987): *Å forske på samfunnet*. Oslo, Cappelens forlag

Hatch, M. J. (2001): *Organisasjonsteori: moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo, Abstrakt Forlag

Inst.S nr 234 (2003 -2004) – Forsvarskomiteen

Jacobsen, D. I. (2004): *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen, Fagbokforlaget

Jacobsen, D.I./Thorsvik J. (1997): *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen, Fagbokforlaget

Konkurransetsetting av Voksenopplæringen i Forsvaret – Sluttrapport av Vurderingsfasen

Meyer, J.W og Rowan, B. (1977):” Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony”. *American Journal of Sociology* 83(2): 340 – 363

Mintzberg, H (1979): *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall

Presiseringer, endringer og tillegg til iverksettelsesbrev for FMO for 2005 – nr 12 – organisering av Voksenopplæringen

Rapport fra ”Arbeidsgruppen for vurdering av fremtidig organisering og utnyttelse av Voksenopplæringen”

Røvik, K.A. (1998): *Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen, Fagbokforlaget

Røvik, K.A (2007): *Trender og translasjoner*. Oslo, Universitetsforlaget

Schein, E.H. (1985): *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco, Jossey Bass

Scott, W.R. (1992): *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall

Sjef VO's tilstandsrapport for 2006

St. prp. nr. 42 (2003-2004): Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2004 – 2008

Taylor, F.W (1911/47): *The Scientific Principles of Management*. New York, Harper

Thagaard, T.: (2003): *Systematikk og innlevelse*. Bergen, Fagbokforlag

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

www.mil.no Vernepliktsundersøkelsen 2006 (hentet ut i september 2007)

www.statsconsult.no Omstillingen av Forsvaret 2002 – 2005: Sammendrag av rapport

Yin, R.K. (1994): *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Calif., Sage

8 VEDLEGG

8.1 Intervjuguide

INNLEDNING

1. Navn, kjønn, alder og funksjon?
2. Hva er din bakgrunn, utdanning og yrkeserfaring?
3. Hvor lenge har du arbeidet i Voksenopplæringen?

OM HENSIKT OG INNHOLD I NY ORGANISASJONSMODELL

4. I hvor stor grad var/er du kjent med hensikten/målsettinga med den omorganisering som fant sted for VO 01.01.06? Beskriv.
 - a. Hvilke omorganiseringer har du vært med på tidligere i VO?
 - b. Tror du hensikten har noe å gjøre med:
 - i. Omorganiseringa forøvrig i FMO? Beskriv.
 - ii. Press fra omgivelsene?
 - iii. Indre motivasjon fra VO?
 - iv. Andre hensikter?
5. Kjenner du innholdet i den nye organisasjonsmodellen
 - a. Hva var det som egentlig skulle endres?
 - b. Kjenner du til:
 - i. Innhold i dokumentet FSJ PET nr 6 2005?
 - ii. Enn FD's PET nr 12 2005?
 - iii. Arbeidsgruppens innstilling?
 - iv. Andre dokumenter som var laget ifm denne omorganiseringa
 - c. Har noen – på noe tidspunkt – gjennomgått innholdet i omorganiserings-skrivene med deg?
 - d. Kjenner du forarbeidet ("historien") bak omorganiseringa? Beskriv.

OM MATERIALISERING OG PRAKSIS

6. Beskriv hvilke konkrete endringer omorganiseringa har ført med seg i din avdeling.
 - a. I forhold til målgrupper
 - b. I forhold til kurstilbud
 - c. I forhold til stipendordningen
 - d. I forhold til møteaktivitet
 - e. I forhold til arbeidsoppgaver
7. Er det noen konkrete områder (se spm 6) hvor din avdeling har:
 - a. Laget fortolkninger og/eller lokale løsninger av sentrale bestemmelser
 - b. "Godtatt" endringene – men gjør som før
 - c. Har endret i tråd med sentralt gitte bestemmelser

OM VELLYKKET ENDRING

8. **Hvordan har omorganiseringa blitt mottatt i din avdeling?**
 - a. Med ”applaus”?
 - b. Greit nok?
 - c. Motstand og frustrasjon
9. **Hva legger du i begrepet vellykket endring? Beskriv**
10. **Ut fra din definisjon på vellykkethet, hvordan vil du på en skala fra 1 – 6 vurdere denne omorganiseringa? Beskriv**

AVSLUTNING

11. **Hvilke hendelser/opplevelser husker du best fra omorganiseringsprosessen**
 - a. Ei ”god” historie
 - b. Ei ”tragisk” historie
12. **Hvordan har du følt at dette intervjuet har vært?**