



UiT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Institutt for samfunnsvitenskap

«Hvor mange jobber i departementene? Ca. 75 %.»

En beslutningsteoretisk analyse av hvordan prosessforløpet har vært av betydning for beslutningsutfallet om rom- og funksjonsprogrammet for det nye regjeringskvartalet, der det anbefales en arbeidsplassunderdekning på 25 %.

—

Karianne Hetland

Masteroppgave i organisasjon og ledelse, mai 2019.



Sammendrag

Dette masterprosjektet studerer beslutningsprosessen tilknyttet arbeidet med rom- og funksjonsprogrammet i nytt regjeringskvartal. Gjennom en kvalitativ casestudie besvarer jeg ved hjelp av strømperspektivet og tre ulike beslutningsteoretiske linser hvordan beslutningsforløpet har vært av betydning for beslutningsutfallet for rom- og funksjonsprogrammet i nytt regjeringskvartal.

22. mai 2014 fastslår regjeringen at arbeidsplassutformingen i fremtidig regjeringskvartal skal utformes etter prinsippene for aktivitetsbaserte arbeidsplasser. Arealnormen skal være på 23-25 m², det legges ikke opp til underdekning og alle ansatte skal få faste plasser. De toneangivende problemstillingene i prosessen knytter seg til diskusjoner rundt arealnormen og arbeidsplasskonseptutformingen, som også utgjør hovedfokuset i oppgaven.

Funnene er at prosessen i stor grad bærer preg av å være en rasjonelt og hierarkisk styrt prosess, men med en stor deltakeraktivisering som bidrar til å påvirke defineringsprosessene av aktualiserte problemer og løsninger, som i sin tur får konsekvenser for prosessens beslutningsutfall. Ulikheter i politiske mål, faglige anbefalinger og brukerperspektivets vektlegginger er sammen med tilfeldigheter med på å komplisere prosessens forløp, og utfallet er en arbeidsplassutforming der en går bort fra politisk beslutning og heller legger til grunn faglige anbefalinger for å sikre god utnyttelse av arbeidsplasskonseptet, bl.a. med en anbefaling om 25% underdekning av ordinære arbeidsplasser.

Forord

Til slutt ble det min tur til å avslutte mange år med studier. Etter en intens innspurt kjennes det godt å endelig sette punktum – både for masterprosjektet og for mitt studieløp i Tromsø. Nå venter nye utfordringer, og jeg er klar for å omsette all min teoretiske kunnskap i praksis.

Aller først vil jeg takke alle informantene som har bidratt med sin tid, erfaring og kompetanse til mitt masterprosjekt. Dette hadde ikke latt seg gjennomføre uten dere!

Jeg vil takke min veileder Frank Holen, som har fulgt mitt masterprosjekt og kommet med gode råd og innspill som har hjulpet meg til å løfte blikket når jeg har stått fastlåst i egne tankerekker. Dine faglige tilbakemeldinger har uten tvil løftet kvaliteten på denne studien.

Tusen takk til familien min og vennene mine som har motivert meg og gitt meg vilje til å fortsette mitt arbeid når jeg har villet gi opp. Håper dere fortsatt er her når jeg nå kommer ut av masterhulen. En spesielt stor takk rettes til mine gode studievenninner og eminente sparringspartnere Gunn-Tove, Hilda Kristine og Karianne. Takk for all oppmuntring, inspirasjon og diskusjon som har bidratt til at denne oppgaven endelig kan dras i havn.

Sist, og aller, aller mest, en stor takk til Julian for at du har diskutert, lyttet, heiet, trøstet, motivert og matet meg gjennom det siste året. Tusen takk for at du har hjulpet meg til å koble av og for at du har gitt meg etterlengtede avbrekk fra en til tider utmattende studietilværelse. Jeg skjønner helt ærlig ikke hvordan du har holdt ut.

Oslo, 29. mai 2019

Karianne Hetland

Forkortelser og begrepsavklaring

Forkortelser

ABW – Activity based working

Akademikerne – Hovedsammenslutning av norske akademikerforeninger

Difi – Direktoratet for forvaltning og IKT

DSS – Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

FAD – Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (01.10.04 – 01.01.14)

FIN – Finansdepartementet

FD – Forsvarsdepartementet

JD – Justis- og beredskapsdepartementet

KD - Kunnskapsdepartementet

KMD – Kommunal- og moderniseringsdepartementet (01.01.14 – d.d.)

KMD ved BST – KMD ved avdeling for bygg, sikkerhet og tjenester

KS – Kvalitetssikringsrapport

KVU – Konseptvalgutredning

NFD – Nærings- og fiskeridepartementet

NTL (LO) – Norsk tjenestemannslag (i landsorganisasjonen i Norge)

OED – Olje- og energidepartementet

RFP – Rom- og funksjonsprogram

RKV – Regjeringskvartal

SMK – Statsministerens kontor

TØI – Transportøkonomisk institutt

UD – Utenriksdepartementet

Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede

YS – Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

Begrepsavklaring

«Departementene» – Samlebegrep for alle departementene inkludert SMK og DSS, uten FIN

«Konsulentene» – Samlebegrep for Rambøll Norge AS og Tegn_3 AS

«Tillitsvalgte» - Samlebegrep for hovedsammenslutningene ved Akademikerne, NTL/LO,

Parat/YS og Unio

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG.....	III
FORORD.....	V
FORKORTELSER OG BEGREPSAVKLARING	VII
INNHALDSFORTEGNELSE	IX
1 INNLEDNING	1
1.1 Tema og bakgrunn.....	1
1.2 Problemstilling og studieopplegg.....	3
1.3 Teori og metode	3
1.4 Empiri og avgrensninger	4
1.5 Analysen og konklusjon	4
1.6 Oppgavens struktur	5
2 EMPIRISK KONTEKST	7
2.1. Kort om statsforvaltningen.....	7
2.2 KMD som oppdragsgivende departement.....	9
2.3 KS-ordningen	9
3 TEORETISK TILNÆRMING	11
3.1 Beslutningsteori.....	11
3.2 Strømperspektivet.....	12
3.3 Organisasjonsteoretiske beslutningsmodeller	13
3.3.1 En rasjonell beslutningsmodell	13
3.3.1.1 En hierarkisk beslutningsprosess	15
3.3.1.2 Forventninger til funn.....	16
3.3.2 En forhandlingsmodell	17
3.3.2.1 De politiske modellene.....	18
3.3.2.3 Forventninger til funn.....	19
3.3.3 Garbage can: En tilfeldighetsmodell.....	20

2.3.3.1 Forventninger til funn.....	22
4 METODE	23
4.1 Introduksjon	23
4.2 Casestudie og vitenskapsteoretisk tilnærming	23
4.3 Datainnsamling.....	24
4.3.1 Datainnsamling og avgrensninger	24
4.3.2 Dokumentanalyse	25
4.3.2 Kvalitativt intervju som supplerende metode.....	26
4.3.2.1 Utvalgsstrategi.....	27
4.3.2.2 Rekruttering og utvalgsstørrelse.....	29
4.3.2.3 Gjennomføring av intervjuene	30
4.3.2.4 Forskningsmessige vurderinger.....	31
4.4 Kvalitetskriterier.....	32
4.4.1 Reliabilitet	32
4.4.2 Validitet	33
4.4.2.1 Indre validitet	33
4.4.2.2 Overførbarhet	34
5 PROSESSEN: EN EMPIRISK FREMSTILLING	35
5.1 Innledning.....	35
5.2 Bakgrunnen for et nytt og samlet regjeringkvartal	35
5.3 Aktørene i prosessen	36
5.4 Forstudiefasen: Prosessen før regjeringsbeslutning om konsept Øst.....	37
5.4.1 Forstudiefasen: Konseptvalgutredning (KVU) og kvalitetssikring (KS1).....	37
5.4.1.1 Aktivisering.....	37
5.4.1.2 Definerings.....	38
5.4.2 Rapport: Arbeidsformer i fremtidens regjeringkvartal	40
5.4.2.1 Aktivisering.....	40

5.4.2.2 Definerings	41
5.5 Regjeringens konseptvalgbeslutning og oppdragsbrev til SB	43
5.5.1 Aktivisering	44
5.5.2 Definerings	44
5.6 Prosjektavklaringsfasen: Rom- og funksjonsprogrammet	45
5.6.1 Innledning	45
5.6.2 Første fase: Arealnorm og arbeidsplasskonsept	45
5.6.2.1 Aktivisering	47
5.6.2.2 Definerings	47
5.6.3 Andre fase: Aktivitetsplan, informasjonsinnhenting og referansebesøk	50
5.6.3.1 Aktivisering	52
5.6.3.2 Definerings	53
5.6.4 Tredje fase: Nye føringer, fellesfunksjoner og ferdigstillelse	56
5.6.4.1 Aktivisering	58
5.6.4.2 Definerings	58
5.7 Oppsummering	60
5.7.1 Aktivisering	60
5.7.2 Definerings	60
6 ANALYSE	63
6.1 Innledning	63
6.2 Analyse av prosessen fra et rasjonelt perspektiv	64
6.2.1: Generelle rasjonelle, hierarkiske beslutningsteoretiske trekk	64
6.2.2 Aktivisering	64
6.2.3 Definerings	68
6.3 Analyse av prosessen fra et forhandlingsperspektiv	70
6.3.1 Generelle forhandlingsteoretiske trekk	70
6.3.2 Aktivisering	71

6.3.3 Definerings.....	72
6.3.3.1 Prosjektansvarligperspektivet.....	73
6.3.3.2 Brukerperspektivet	74
6.4 Analyse av prosessen fra et garbage can-perspektiv	78
6.4.1 Generelle garbage can-trekk.....	78
6.4.2 Aktivisering	78
6.4.3 Definerings.....	81
6.4.3.1 Arealnormstørrelse	81
6.4.3.2 ABW-konsept: En løsning før problemet?.....	84
6.5 Samspillet mellom perspektivene.....	89
7 KONKLUSJON.....	91
7.1 Innledning.....	91
7.2 Konklusjon	91
7.3 Styrker og svakheter.....	93
7.4 Videre studier og	94
LITTERATURLISTE	95
VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE	100
VEDLEGG 2: INVITASJONSMAIL	105
VEDLEGG 3: INFORMASJONSSKRIV MED SAMTYKKEERKLÆRING	106
VEDLEGG 4: OVERSIKT SAKSDOKUMENTER	110

1 Innledning

1.1 Tema og bakgrunn

Det tok ikke lang tid fra bomben gikk av i regjeringskvartalet den 22. juli 2011 før debatten raste om hva som skulle skje med de gjenstående bygningskroppene. I oktober 2011 uttalte daværende fornyings- og administrasjonsminister Rigmor Aasrud at hun var helt sikker på at kvartalet i fremtiden ikke ville se likt ut som før, og at man ikke kunne utelukke at de mest skadde bygningene måtte rives (VG 2011). Med dette kastet hun bensin på et allerede brennende bål, og debatten omkring Høyblokkas symbolfunksjon, riving eller bevaring, Picassos kunstutsmykninger og kvartalets sikkerhetsbehov fortsatte å få stor spalteplass i avisene. I bakgrunnen av debattene satt det statlige forvaltningsapparatet plassert i midlertidige lokaler etter å ha mistet sine arbeidsplasser. Det tok politikerne tre år å komme til enighet om hvordan den nye hverdag til de departementsansatte skulle bli, og innen dette hadde de midlertidige løsningene etter hvert rukket å bli den nye normalen.

22. mai 2014 besluttet Solberg-regjeringen konsept Øst som hovedkonsept for gjenoppbyggingen av det nye regjeringskvartalet. Det valgte konseptet skulle ligge i «*hjertet av Oslo*» og «*forene historien med fremtiden*» gjennom bevaring av viktige kulturverdier og ved planlegging etter energi- og miljømessige krav på nivå med beste praksis – som et avtrykk fra vår tid (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014e). Kvartalet skulle planlegges for 5700 ansatte ved innflytting i 2034 med en foreløpig arealramme på 23-25 m² bruttoareal per ansatt, der 15 m² var avsatt til arbeidsplassareal (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a). Arbeidsplassene skulle utformes etter prinsippene for et aktivitetsbasert konsept, men med faste plasser for alle ansatte og uten underdekning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a). Både statsminister Erna Solberg og kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner understreket at de var opptatt av god kontakt med de departementsansatte, som på mange måter *er* selve regjeringskvartalet, og det var derfor besluttet at de ansatte skulle involveres i utarbeidelsen av rom- og funksjonsprogrammet for nytt regjeringskvartal, i det som skulle bli: «*(...)den største involveringsprosessen i departementsfellesskapet noensinne*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014e; Sak 15/532-10).

I november to år senere ferdigstiller Statsbygg sin anbefaling om rom- og funksjonsprogram for nytt regjeringskvartal. Forslaget holder fast ved regjeringsbeslutningen om et aktivitetsbasert arbeidsplasskonsept med en arealramme på 23 m² bruttoareal per ansatt, men det arbeidsplassrelaterte arealet er redusert til 13 m², begrepet «fast plass» er definert som at den enkelte ansatte «har plass i en avgrenset del – hjemmebase» og forutsetningen om 100% tilstedeværelse er byttet ut med en anbefaling om 25% underdekning av ordinære arbeidsstasjoner (Statsbygg 2016a:30). 10. mars 2017 vedtas anbefalingen av KMD, og der debatten en gang raste rundt hvorvidt regjeringsbygningene skulle rives eller bevares, rettes nå fokuset mot det anbefalte arbeidsplasskonseptets og dets kompatibilitet med departementsansattes komplekse og konsentrasjonskrevende arbeidsoppgaver (Morgenbladet 2016; NRK 2018).

Denne studien tar ikke sikte på å vurdere hvorvidt en aktivitetsbasert arbeidsplassutforming er hensiktsmessig eller ikke for statlige forvaltningsansatte, da dette faller utenfor mitt kompetanseområde. Mer interessant er det derfor å studere hvordan beslutningene har blitt til underveis, og hvordan rasjonalitet, debatt og tilfeldigheter kan ha bidratt til å forklare prosessens forløp og utfall.

Masteravhandlingen føyer seg inn i rekken av annen forskning på komplekse reform- og beslutningsprosesser i offentlig sektor, som Christensens m.fl. (2016) studie av prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter, Holmens (2016) analyse av beslutningsprosessen tilknyttet nærpolitireformen og Modells (2017) studie av sammenslåingsprosessen av trøndelagsfylkene. Særtrekkene ved akkurat denne beslutningsprosessen, nemlig det store antallet ansatte som berøres og de potensielt store konsekvensene tiltakene kan få for det norske forvaltningsapparatets arbeidseffektivitet og eksterne legitimitet, gjør denne casen spesielt interessant å studere. Som et av landets fremste symboler på folkestyre og demokrati skal departementene oppfylle omgivelsenes forventninger om nøytralitet, effektivitet, rasjonalitet, ekspertise og regelorientering, og for å kunne leve opp til dette er de avhengige av en arbeidsplassutforming som samsvarer med deres arbeidsmåter (Olsen, 1988; Statsbygg, 2016d:75).

Studien kan øke forståelsen av hvordan tidlige faser i komplekse beslutningsprosessers forløp har betydning for de senere implementerings- og iverksettelsesfasene, og selv om det ikke er et mål å generalisere ut fra studiens funn, kan resultatene ha overføringsverdi for lignende

beslutningsprosesser der en kompleks sammensetning av politiske, faglige og brukerorienterte interesser deltar.

1.2 Problemstilling og studieopplegg

Studien tar sikte på å besvare følgende hovedproblemstilling:

Hvordan har prosessforløpet vært av betydning for beslutningsutfallet om rom- og funksjonsprogrammet i det nye regjeringskvartalet?

For å besvare hovedproblemstillingen er det hensiktsmessig å dele den inn i to konkrete underproblemstillinger. Den første er deskriptiv og skal sikre bred og grundig empiriinnsamling som grunnlag for en god prosessforståelse, mens den andre er forklarende og tar sikte på å analysere funnene fra den første underproblemstillingen i lys av de tre teoretiske perspektivene:

- (1) Hva kjennetegner prosessen forut for det innstilte rom- og funksjonsprogrammet for nytt regjeringskvartal? Hvilke aktører har vært medvirkende, og hvilke problemer og løsninger har blitt definert?*
- (2) Hvordan kan ulike beslutningsteoretiske perspektiver forklare sentrale trekk ved prosessforløpet, og eventuelt beslutningsutfallet, i prosessen frem til det innstilte rom- og funksjonsprogrammet for nytt regjeringskvartal?*

1.3 Teori og metode

For å forstå og analysere beslutningsforløpet i RFP for et nytt RKV og hvilken betydning prosessforløpet har hatt for utfallet, benyttes i denne et overordnet analyseverktøy og tre ulike beslutningsteoretiske tilnærminger. Det overordnede analyseverktøyet er Egebergs (1981) strømperspektiv, som tar utgangspunkt i at alle organisatoriske beslutningsprosesser består av fire strømmer, og at det avgjørende for alle beslutningsprosessers forløp og utfall er når og hvordan disse strømmene kobles sammen. De fire strømmene er beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere. Med dette premisset analyserer studien RFP-prosessens fire strømmer i lys av en rasjonell, en forhandlings- og en garbage can-modell for beslutningsprosesser. De to første ligner hverandre ved at begge tar utgangspunkt i konsekvenslogikk som grunnleggende handlingslogikk, men skiller seg klart når det kommer til involveringsgrad av ulike deltakere. Den siste modellen kan forstås som en alternativ teoriramme for å gi uoversiktlige og rotete beslutningsprosesser en viss grad av systematikk

(Enderud 2003). Modellen forsøker å forklare på hvordan tilfeldigheter i tid, energi og energifordeling mellom deltakere påvirker prosessforløpet og kan bli avgjørende for beslutningsutfallet, og ingen klar handlingslogikk (Jacobsen og Thorsvik 2013:341). De teoretiske tilnærmingene benyttes supplerende fremfor konkurrerende med hensikt å presentere en så nyansert presentasjon som mulig av prosessens forløp og utfall.

Studien er en kvalitativ enkeltcasestudie. Det empiriske grunnlaget er offentlige dokumenter, interne saksdokumenter og semi-strukturelle intervjuer med informanter tilknyttet prosessen. Dokumentanalysen er min primærmetode, og intervjuer benyttes for å øke oppgavens validitet og for å belyse uformelle prosessaspekter.

1.4 Empiri og avgrensninger

Studiens primærfokus er på perioden etter regjeringens konseptvalgbeslutning av 22. mai 2014 om nytt RKV, men for å gi en helhetlig forståelse av utviklingen i saks- og aktørbildet belyses også tiden før dette. Empirigjennomgangen presenterer prosessen kronologisk og inndeles i de to overordnede fasene forstudiefase og prosjektavklaringsfase, som varer fra hhv. 2012-2014 og 2014-2016. Analyseperiode begrenses til disse fasene da RFP for nytt RKV innstilles i mars 2017, og fordi prosjektet ved denne studiens begynnelse befant seg i en overgangsfase mellom prosjektavklaringsfasen og etterfølgende fase, og det syntes hensiktsmessig å avgrense studien til de ferdigstilte fasene. Gjennomgående skiller det mellom aktivisering og definering i både empiri- og analysekapitlet.

1.5 Analysen og konklusjon

I analysen vurderer jeg de tre teoretiske perspektivenes forklaringskraft for ulike aspekter ved den presenterte prosessen. De individuelle perspektivene vil hver for seg kunne forklare ulike trekk i prosessen, men for best forståelse av perspektivenes forklaringskraft er det hensiktsmessig å studere dem i samspill. Rasjonelle og hierarkiske trekk kan forklare KMDs sterke sammenkoblingskontroll over de fire beslutningsstrømmene, mens forhandlings- og garbage can-perspektivet bidrar til å forklare hvordan defineringen av ulike problemer og løsningsalternativer tillegges ulike hensyn av forskjellige prosessdeltakere samt hvordan tilfeldigheter for når og hvordan ulike beslutningsstrømmer sammenkobles kan få konsekvenser for beslutningsprosessens forløp og utfall. KMD og Statsbygg har stort sett vært samkjørte i løpet av prosessen med hensyn til hvilke hensyn de tillegger vekt ved definering

av problem- og løsningsstrømmer, mens brukerne ved vernetjenesten, departements- og tillitsvalgtrepresentanter naturligvis har lagt stor vekt på brukerperspektivet.

1.6 Oppgavens struktur

I kapittel 2 gis en kort kontekstinnføring om den departementale strukturen, ulike forvaltningsmessige prinsipper, bakgrunnen for at KMD er prosjektansvarlig for nytt RKV-prosjektet samt en orientering om KS-ordningen som gir føringer for hvordan store investerings- og byggeprosjekter skal gjennomføres i statlig sektor. Innføringen gir et hensiktsmessig bakteppe for å forstå forholdet mellom politisk ledelse og forvaltningsapparatet, og gir økt bakgrunnsforståelse av de gjennomførte prosesser og ulike begreper i empirifremstillingen.

Kapittel 3 presenterer det teoretiske rammeverket analysen bygger på. Teoriens antagelser og forutsetninger presenteres, det redegjøres for hvordan disse skal brukes i oppgaven og mine forventninger til funn, dersom teoriene har forklaringskraft, presenteres. Min metodiske tilnærming redegjøres for i kapittel 4, der det redegjøres blant annet for valg av forskningsdesign, datainnsamlingsmetoder, utvelgelsesstrategier og mine vurderinger av studiens validitet, reliabilitet og overførbarhet.

Kapittel 5 gir en empirisk fremstilling av prosessforløpet fra 2012 til 2016, og ved dette kapitlet forsøker jeg å besvare studiens første underproblemstilling. Den empiriske gjennomgangen er en forutsetning for å kunne gjennomføre analysen i kapittel 6, der jeg diskuterer hvordan trekk ved empirien kan forklares i lys av de tre beslutningsteoretiske perspektivene. Her drøfter jeg hvordan sammenkoblingen av de fire beslutningsteoretiske strømmene kan forklares i lys av de ulike teoriperspektivene, og besvarer med dette studiens andre underproblemstilling. Avslutningsvis diskuteres samspillet mellom de tre perspektivene, og samlet utgjør dette grunnlaget for å besvare studiens hovedproblemstilling.

I kapittel 7 oppsummeres besvares hovedproblemstillingen. Studiens overføringsverdi diskuteres, og jeg vurderer styrker og svakheter. Avslutningsvis diskuteres muligheten for videre forskning og fremtidige studier på temaet.

2 Empirisk kontekst

2.1. Kort om statsforvaltningen

Den norske statsforvaltningen er de virksomheter som utfører og ivaretar statens forvaltningsmessige oppgaver, og omfatter alt fra departementer og direktorater til kollegiale styrever, råd og nemder, høyskoler og universiteter, forskningsinstitusjoner og Fylkesmannsembetene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015a).

Departementene er sektorinndelte etter faglig og tematisk avgrensede forvaltningsområder, og har ansvaret for politikkgjennomføringen innenfor rammen av sitt sektorspesifikke område. De skal også fungere som faglige sekretariat for politisk ledelse gjennom å utrede og utarbeide det faglige grunnlaget for regjeringens Stortingsforslag, b.la. ved å utarbeide statsbudsjettet samt vurdere hensiktsmessigheten av og utarbeide nye lovforslag (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015a; Justis- og beredskapsdepartementet 2018; Finansdepartementet 2018). Departementene er underlagt politisk ledelse ved sin statsråd og en eller flere statssekretærer, og er på forvaltningsnivå organisert med en overordnet administrasjon ledet av en departementsråd, samt organisert i flere departementale fagavdelinger der ekspedisjonssjefer har ansvaret (Christensen m.fl. 2014).

Departementsråden har ansvaret for å samordne faglig og administrativt arbeid i sitt departement og fungerer som en kvalitetssikrer av viktige saker som skal forelegges statsråden, mens ekspedisjonssjefene har ansvaret for sin fagavdelings arbeid med saksforberedelser og politisk iverksetting innenfor sitt departementsområde (Christensen m.fl. 2014:54). Departementene skal sikre gjennomføring av sin sektorpolitikk i hhv. kommuner, næringsliv og øvrige organisasjoner innenfor sine politiske rammer, og har styrings- og oppfølgingsansvar overfor sine underliggende etater, statseide selskaper og direktorater (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015a).

Forvaltningsapparatet forholder seg til viktige og overordnede prinsipper i sitt arbeid, nemlig prinsippene om flertallsstyre, partsstyre, fagstyre og rettssikkerhet. Prinsippet om flertallsstyre innebærer at forvaltningen skal opptre lojalt overfor den til enhver tid sittende regjering, og fungere som lydøre og nøytrale oppfølgere og iverksettere av politiske beslutninger – for å sikre det representative demokratiet (Christensen m.fl. 2014:18). Dette prinsippet er derimot bare det mest demokratiske prinsippet i saker som angår alle i tilnærmet samme grad, og i situasjoner der spesielt berørte parter berøres, gjelder partsstyreprinsippet, som gir særlig berørte parter rett til medbestemmelse (Christensen m.fl. 2014:18). Særlig berørte parter i

forvaltningen kan for eksempel være «indre» interesseorganisasjoner som NTL/LO, YS Stat, Unio og Akademikerne, som representerer forvaltningsansatte i lønnsoppgjør eller aktiviseres i prosesser der ansattes arbeidshverdag kan forventes å stå overfor betydelige endringer (Christensen m.fl. 2014:19). Fagstyreprinsippet henger sammen med at politiske beslutninger skal være tuftet på et godt vitenskapelig og faglig grunnlag, og forvaltningsansatte skal derfor rekrutteres med bakgrunn i faglige kvalifikasjoner og presentere sine beste faglige anbefalinger uavhengig av om denne er i overensstemmelse med den politiske ledelsens ønsker eller ikke. Dette gjelder derimot frem til politisk beslutning er fattet, da kravet om lojalitet vanligvis betyr at diskusjonen er slutt når den politiske ledelsen har fattet sin beslutning (Christensen m.fl. 2014:19). Rettssikkerhetsprinsippet handler om at forvaltningsapparatet skal handle i tråd med lovverket, og her står lojalitetsplikten til loven sterkere enn lojalitetsplikten til den politiske ledelse, slik at politisk ledelse ikke skal kunne presse en forvaltningsansatt til å signere eller vedta noe uten hjemmel i lovverket (Christensen m.fl. 2014:19).

Store deler av den norske organisasjonsstrukturen er preget av Max Webers (1864-1920) byråkratiske idealmodell. Forvaltningsansatte tilsettes med bakgrunn i sine faglige kvalifikasjoner, det er en tydelig arbeidsdeling der både organisasjons- og individnivå er fordelt spesifikke og spesialiserte arbeidsoppgaver og ansvarsområder som spisser fokus og sikrer faglig kvalitet, effektivitet og produktivitet i produksjonsprosessen (Christensen m.fl. 2014:56; Jacobsen og Thorsvik 2013:70). Organisasjonen er hierarkisk oppbygd med klare styrings- og ansvarlinjer, det er tilrettelagt for koordinering på tvers av fag- og departementsområder, og det er klare forventninger og føringer tilknyttet hver enkelt arbeidsstilling (Christensen m.fl. 2014:56; Jacobsen og Thorsvik 2013:71). Som det følger av denne gjennomgangen er den norske forvaltning preget av prinsipper og verdier som demokrati, nøytralitet, inkludering, faglighet, likhet, forutsigbarhet og ansvarlighet.

Det vil nå orienteres om hvordan de byråkratiske prinsippene og verdiene får betydning og manifestasjon ved gjennomføringen av store statlige bygge- eller investeringsprosjekter, da dette er av betydning for å forstå deler av den senere empirigjennomgangen.

2.2 KMD som oppdragsgivende departement

Som departement har KMD det overordnede ansvaret for en rekke sentrale samfunnsområder, herunder ansvaret for mye av den statlige bygge- og eiendomsforvaltningen og for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019; Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018b). Dette innebærer at departementet har kompetanse og plikt til å forhandle for å inngå tariffavtaler med hovedsammenslutningene i staten, ansvaret for objektsikkerheten i departementsbygningene og rollen som ansvarlig, oppdragsgivende departement for arbeidet i nytt RKV-prosjektet. Som følge av departementets generelle ansvarsområde for statlig bygge- og eiendomsforvaltning er KMD med andre ord tillagt ansvaret for å sikre at nytt RKV-prosjektet gjennomføres, og for at dette skjer i tråd med føringene i KS-ordningen.

2.3 KS-ordningen

For alle statlige investeringsprosjekter med en antatt kostnadsramme på over 750 millioner kroner skal det gjennomføres en kvalitetssikring av prosjektet før det eventuelt presenteres for Stortinget (Finansdepartementet 2019). Dette kalles KS-ordningen og har som hensikt å sikre at store investeringsprosjekter er tilstrekkelig utredet og at beslutningstakerne har all nødvendig informasjon ved beslutningstidspunktet (Finansdepartementet 2019). Ordningen legger til grunn statens prosjektmodell, som kan inndeles i fire formelle faser, nemlig forstudiefase, prosjektavklaringsfase, forprosjektfase og prosjektfase (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017:4). I nytt RKV-prosjektet er det i tillegg gjennomført en skisseprosjektfase mellom prosjektavklaringsfasen og forprosjektfasen (Meld. St. nr. 19 2018-2019:10). Denne studien tar kun for seg forstudiefasen og prosjektavklaringsfasen, da nytt RKV-prosjektet ved denne studiens begynnelse befant seg i en overgangsfase mellom prosjektavklaringsfasen og skisseprosjektfasen, og det dermed var hensiktsmessig å avgrense prosjektet til de ferdigstilte fasene.

I forstudiefasen gjennomføres en konseptvalgutredning (KVU) i tråd med overordnede retningslinjer som senere blir gjenstand for ekstern kvalitetssikring (KS1). Dette er den første kontrollaktiviteten i prosjektet, der eksterne aktører gjennomgår KVU-en og presenterer sine faglige anbefalinger om best egnet konseptet, før regjeringen fatter sin politiske beslutning om konseptvalg på bakgrunn av disse arbeidene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017:4). Etter forstudiefasen følger prosjektavklaringsfasen der

det oppdragsgivende departementet og byggherren skal etablere en «(...)felles oppfatning av prosjektets innhold, ambisjons- og kostnadsnivå», der temaer blant annet er lokalisering og tomt, overordnet RFP og miljøambisjon (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017:7). I dette prosjektet er KMD oppdragsgivende departement og Statsbygg byggherren.

Prosjektavklaringsfasens arbeid skal ta utgangspunkt i den foregående fasen og regjeringens konseptvalgbeslutning, og oppdragsdepartementet, byggherre og eventuelt involverte brukere gjennomgår materialet fra forstudiefasen og supplerer dokumentasjon ved behov, i tillegg til å innhente erfaringer fra sammenlignbare prosjekter med overføringsverdi for det aktuelle prosjektet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017:8). I begynnelsen av prosjektavklaringsfasen opprettes et rådgivende prosjektråd bestående av oppdragsgivende departement, KMD ved BST, byggherre og brukere, som legger grunnlaget for beslutninger hos oppdragsdepartementet og/eller KMD, eventuelt i regjeringen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017:6). Prosjektavklaringsfasen skal avklare mål, overordnede rammer og kostnadsestimat for prosjektet, og dette arbeidet ledes av byggherren i tråd med oppdragsbrevet fra departementet. Oppdragsgivende departement er ansvarlig for å foreta nødvendige avklaringer og for å avgjøre hvorvidt brukeres ønsker og innspill kan imøtekommes (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017:7). Arbeidet fra denne fasen utgjør beslutningsgrunnlaget når regjeringen treffer en eventuell beslutning om oppstart av forprosjektet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017:4). Den etterfølgende forprosjektfasen avsluttes med en KS2-rapport, den andre eksterne kontrollaktiviteten av prosjektet, som kvalitetsikrer styringsgrunnlaget og kostnadsoverslaget, før saken behandles av Stortinget og en eventuell investeringsbeslutning fattes, slik at prosjektfasen kan iverksettes (Finansdepartementet, 2019; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, ss. 2, 4).

Som nevnt begrenser denne studien seg til forstudie- og prosjektavklaringsfasen og vil derfor ikke ta for seg de etterfølgende fasene i RKV-prosjektet.

3 Teoretisk tilnærming

3.1 Beslutningsteori

I dette kapitlet blir det teoretiske og analytiske rammeverket for å forstå beslutningsprosessen som førte frem til det fastsatte RFP for nytt RKV presentert.

En beslutning defineres som å fatte et valg mellom flere alternative måter å utføre en aktivitet på, og er resultatet eller utfallet av en beslutningsprosess; en prosess bestående av en rekke overveielser og handlinger som samlet utgjør grunnlaget for den endelige beslutningen (Enderud 2003, 10). Å fatte beslutninger er en særskilt, sentral og ofte avgjørende aktivitet i organisasjoner, men det at det fattes beslutninger er likevel ikke ensbetydende med at det resulterer i handlinger (Brunsson og Brunsson 2015:12-13). Gjennom å forstå *når* og *hvordan* beslutninger fattes, søker man å finne forklaringer for *hvorfor* noen beslutninger resulterer i handlinger og andre ikke (Brunsson og Brunsson 2015:13). Å forstå hvorfor og hvordan ulike beslutningsprosesser kan føre til ulike beslutningsutfall er selve essensen i beslutningsteori, og da er særlig sammenhengen mellom beslutningsprosessens utvikling og utfall interessante variabler å studere.

Det ligger to viktige premisser til grunn for å kunne studere en beslutningsprosess. For det første må alle aktører som er involvert i beslutningsprosessen forstås som deltidsdeltakere som hele tiden beveger seg inn og ut av prosessen (March og Olsen 1976; Olsen 1976). Begrepet «begrenset rasjonalitet» står her sentralt. Mennesker har begrenset kognitiv og kunnskapsmessig kapasitet, og er i tillegg bærere av begrensede ressurser som oppmerksomhet, tid og energi som må fordeles mellom ulike arbeidsoppgaver og roller (Christensen m.fl 2015:28). En person kan for eksempel ha flere samtidige roller, og være både deltaker i en beslutningsprosess, arbeidstaker med øvrige arbeidsoppgaver utover beslutningsarbeidet, familiemedlem, nabo, venn og frivillig (Olsen 1976:84). Personen beveger seg stadig inn og ut av disse rollene, og må allokere sin tid, energi og oppmerksomhet etter de forventninger og krav som til enhver tid er tilknyttet de ulike oppgavene og rollene (Olsen 1976:84). Når ressursene er fordelt sitter man igjen med begrenset tids-, oppmerksomhets- og analysekapasitet til for eksempel å få fullstendig oversikt over alle mål, løsningsalternativer og potensielle konsekvenser ved ulike beslutninger, og for å håndtere dette vil mennesket konstruere forenklete modeller av virkeligheten som de fatter sine beslutninger med bakgrunn i (Christensen m.fl 2015:28). Det andre premisset er at alle

beslutningsmuligheter representerer en tvetydig stimulus, som innebærer deltakernes motiver for å delta i beslutningsprosessen kan være mange og sammensatte. Utover å delta for å oppnå organisasjonens fastsatte mål, kan deltakerne motiveres til deltagelse fordi deltagelse i seg selv kan gi forhøyet status, fordi det vil bidra til økte kunnskaper og innsikt, fordi det kan bidra til etablering eller vedlikehold av sosiale relasjoner etc. Å delta i beslutningsprosesser kan med andre ord like gjerne begrunnes i forventninger og ønsker om individuell prestisje og vinning som i ønsker om oppfyllelse av organisatoriske målsettinger.

3.2 Strømperspektivet

For å forstå hvordan organisatoriske beslutningsprosesser forløper og utvikler seg, er det hensiktsmessig å benytte seg av strømperspektivet som et overordnet analyseverktøy. Perspektivet har som utgangspunkt at alle beslutningsprosesser består av fire ulike strømmer som kobles sammen på ulike tidspunkter, og at tidspunkt for og metode for hvordan disse strømmene sammenkobles kan ha stor betydning for beslutningsprosessens utfall (Egeberg 1981:14). De fire strømmene er:

- 1) En strøm av *beslutningsmuligheter*;
Situasjoner der deltakerne får luftet sine problemer og der det forventes at organisasjonen vil treffe en beslutning (Egeberg 1981),
- 2) En strøm av *problemer*;
Bekymringer mennesker tilknyttet organisasjonen har, alt fra hverdagslige til ideologiske kriser, ofte definert som: «(...)avstand mellom slik situasjonen oppleves å være og slik den bør være» (Egeberg 1981:13),
- 3) En strøm av *løsninger*;
Noens produkt som kan fungere som et svar på et problem – enten som reaksjon på uttrykte problemer, eller eksisterende forut for problemformulering og på aktiv leting etter problemer å «matche» seg med (Egeberg 1981; Olsen 1972:52).
- 4) En strøm av *deltakere*;
Individer bringer problemer og løsninger til beslutningsmulighetene ved hjelp av sin energi og ferdigheter, og er bærere av problemer og løsninger til beslutningsmulighetene (Egeberg 1981:13).

Det avgjørende for hvordan og når disse strømmene kobles sammen, er den studerte kontekstens grad av formell og strukturell organisering. Denne formelle organiseringen avgjør

organisasjonens beslutningsstruktur og aksesstruktur, som begge regulerer de tre øvrige strømmenes adgang til beslutningsmulighetene (Egeberg 1981). Beslutningsstrukturen regulerer hvilke deltakere som tildeles eksklusive deltakerrettigheter til beslutningsmulighetene og dermed gis mulighet til å utøve innflytelse i de ulike trinnene av prosessen, mens aksesstrukturen regulerer hvilke problem- og løsningsstrømmer som skal få adgang til beslutningsmulighetene (Egeberg 1981). I sterkt strukturerte organisasjoner vil disse to strukturene virke styrende for aktiviserings- og defineringsprosessene, altså for hvilke deltakere som aktiviseres og engasjeres i forbindelse med den aktuelle beslutningsmuligheten, for hvilke problemer og løsninger som gis adgang til de ulike beslutningsstrukturene, samt for hvilket institusjonalisert og sosialisert meningsinnhold disse problemene og løsningene gis (Egeberg 1981:14-15; Olsen 1972).

3.3 Organisasjonsteoretiske beslutningsmodeller

Fordi grad av strukturell organisering er forventet å influere hvordan de fire strømmene sammenkobles i en beslutningsprosess, er det utarbeidet ulike beslutningsmodeller som forsøker å forklare forventede beslutningsforløp og -utfall med utgangspunkt i ulike organisasjoners formelle organiseringsgrad. I grove trekk er tanken at jo sterkere strukturert en organisasjon er, jo sterkere vil beslutningsmyndigheten kunne kontrollere de fire strømmene og jo enklere vil det være å forutsi prosessforløpet og -utfallet, mens jo svakere denne kontrollen blir eller er, enten pga. krav om deltakerinvolvering av berørte parter eller pga. en anarkisk organisasjonsutforming der det i liten grad eksisterer strukturelle retningslinjer, jo vanskeligere vil det være å predikere prosessenes forløp og utfall (Egeberg 1981).

3.3.1 En rasjonell beslutningsmodell

Når en forsøker å analysere en beslutningsprosess med utgangspunkt i en rasjonell beslutningslogikk, legger man til grunn en forståelse av organisasjoner som analytiske og formålsrasjonelle redskaper som utelukkende eksisterer for å sikre organisasjonen høyest mulig grad av måloppnåelse (Enderud 2003; Jacobsen og Thorsvik 2013). Organisasjonen oppfattes som en enhetlig aktør og som én samlet beslutningstaker fordi alle organisasjonsmedlemmene forventes å ha den samme virkelighetsforståelsen og det samme verdigrunnlaget, i tillegg til at det er konsensus blant deltakerne om hvilke prosedyrer og virkemidler som er best egnet til å oppnå organisasjonens overordnede, formulerte mål

(Enderud 2003:23). Organisasjonen er strukturert på en formålsrasjonell måte med utgangspunkt i målmiddelvurderinger for å sikre at organisasjonens prosesser og prosedyrer bidrar til så effektiv og høy grad av måloppnåelse som mulig, og den strukturelle organiseringen kan komme til uttrykk gjennom lover, regler, stillingsinstruksjoner og organisasjonskart, som samlet skaper et rammeverk for hvilke upersonlige forventninger og posisjoner organisasjonsmedlemmene må forholde seg til (Berg-Sørensen m.fl. 2016:39).

Handlingslogikken i det rasjonelle perspektivet er konsekvenslogikk. Dette innebærer at beslutningstakeren identifiserer et problem med behov for en løsning *før* vedkommende begynner å søke etter potensielle løsningsalternativer (Brunsson og Brunsson 2015). I den rasjonelle idealmodellen «Economic man» foregår denne prosessen ved at fullkomne, rasjonelle og nyttemaksimerende individer undersøker og vurderer alle potensielle løsningsalternativer og alle deres potensielle konsekvenser, for på den måten å sikre optimalisert måloppnåelse av stabile og klart formulerte mål (Berg-Sørensen m.fl. 2016:38; Enderud 2003:13). Denne idealmodellen har blitt kritisert for å gi et ukorrekt bilde av hvordan virkelige beslutningsprosesser foregår, samt for å gi et falskt inntrykk av mennesker som fullkomne rasjonelle vesener som ikke lar seg påvirke av den sosiale og organisatoriske konteksten de befinner seg innenfor (Enderud 2003:43). Med hensyn til disse innspillene er en moderert modell blitt presentert, nemlig «Administrativ man»-modellen, som vektlegger at beslutningstakeren *etterstreber* å treffe så rasjonelle beslutninger som mulig, men begrenses av manglende kunnskaper og dyktighet, evner til fremsyn og fastsatte tidsfrister (Enderud 2003:44). I den modererte modellen fremstår målene i større grad som skiftende og uklare, beslutningstakeren har begrensede kunnskaper om målmiddelsammenhenger og prosessutfallet er heller en tilfredsstillende eller «satisfiserende» enn en optimal løsning (Enderud 2003:44-46).

Politiske beslutningsprosesser sterkt preget av den rasjonelle beslutningsmodellen omtales ofte som hierarkiske beslutningsprosesser, og henspiller da på Max Webers idealmodell om det rasjonelle byråkratiet og dets prinsipper om arbeidsdeling, spesialisering, regelstyring og hierarkiinndeling, samt idéen om forvaltningsansatte som faglig nøytrale hjelpemidler for den politiske ledelsen (Christensen m.fl. 2014). I det videre vil det redegjøres for den hierarkiske beslutningsprosessens kontroll over de fire beslutningsstrømmene.

3.3.1.1 En hierarkisk beslutningsprosess

Hierarkiske organisasjoner som ledes av et politisk lederskap tuftet på et flertallsprinsipp kalles for byråkratier, og i Norge er det Stortinget og regjeringen som er landets ledende politiske organer, valgt av og tildelt ansvaret for å treffe beslutninger på vegne av befolkningen som helhet (Egeberg 1981:19). Det faglige, byråkratiske styringsverket organisert under den politiske ledelsen skal fungere som lydøre og nøytrale hjelpemidler for den politiske ledelsen, og iverksette offentlige tiltak som tar sikte på å oppfylle de politisk vedtatte målsettingene, noe som foregår i en forvaltning preget av arbeidsdeling, sentralisering og klare regler (Egeberg 1981:19-20).

I en hierarkisk beslutningsprosess vil sammenkoblingen av de fire strømmene kontrolleres sterkt av organisasjonens formelle struktur og organisering. Med utgangspunkt i formelle dokumenter som er allment avklart og akseptert av organisasjonsdeltakerne, legger beslutningsstrukturen rammene for aktiviseringsprosessen, ved at kun bestemte deltakere gis adgang til bestemte beslutningsmuligheter, avhengig av for eksempel deres hierarkiske nivåtilhørighet eller formelle stillingsbeskrivelse (Egeberg 1981:15). Tildeling av slike deltakerrettigheter er rollebetinget og ikke personavhengige, og deltakernes prosessdeltakelse kommer av plikter, tradisjoner og rutiner heller enn av aktive, rasjonelle valg eller øvrige symbolbegrunnelser (Egeberg 1981:15). Videre legger aksessstrukturen føringer for hvilke problemer og løsninger som får adgang til beslutningsmulighetene, da det er en forutsetning at disse forstås i sammenheng med organisasjonens overordnede mål og verdier. På den måten systematiserer organisasjonens struktur oppmerksomheten rundt bestemte problemer og løsninger, og legger rammene for defineringsprosessen ved at problemdefineringsprosessen og søket etter mulige løsningsalternativer også avgrenses av organisasjonens formelt formulerte målsettinger, handlingsregler, standardprosedyrer og faste kontaktnettverk (Egeberg 1981:15). Organisasjonsstrukturen fungerer også bestemmende for tidspunkt for når ulike problemer og løsninger gis adgang til en beslutningsarena, samt for hvor mye oppmerksomhet det avsettes til å behandle problemer og løsninger tilknyttet en beslutningsmulighet. Dette kan uttrykkes i fastsatte møteplaner med angitte tidspunkter for når deltakerne skal treffes over en avgrenset tidsperiode, gjennom skriftlige møteinnkallinger med tydelig dagsorden eller gjennom forhåndsfastsatte frister for når et problem skal ha funnet sin løsning.

I en hierarkisk beslutningsprosess kan de fire strømmene rangeres etter viktighetsgrad, og jo høyere rangering en deltaker, et problem eller en løsning har, jo flere beslutningsmuligheter

har den eller det adgang til (Egeberg 1981:16). For at det politiske lederskapet skal opprettholde sin legitimitet i befolkningen bør de i hovedsak beskjeftige seg med problemer og løsninger av svært kollektiv eller generell art, dvs. offentlige tiltak som berører mange samfunnsborgere i tilnærmet samme grad, da det er dette deres autoritet utledet av folket gir dem myndighet til (Egeberg 1981:19-20). For å etterstrebe dette må problemene de behandler være av relativ klar og entydig karakter, slik at en enkelt kan skille mellom saker som berører befolkningen som helhet og saker som berører særinteresser eller enkelte samfunnsgrupper spesielt. Denne klarheten gjør det også enklere å fordele problemene videre til riktig byråkratisk avdeling, som i sin tur avklarer problemene tydelig med hensyn til dets innhold, konsekvenser og kostnader, før det fattes beslutninger om best egnet løsningsalternativ, slik at implementeringsarbeidet for å innarbeide vedtaket som rutiner i sine regelverk og standardprogrammer kan begynne (Egeberg 1981:21). For å sikre at problemene og løsningene nedfelles til regler og standardprogrammer er den hierarkiske organisasjonen avhengige av relativt stabile omgivelser uten for mange eller for raske endringer, der det er tydelige og avklarte forventninger fra omgivelsene knyttet til hvilke problemer og løsninger den hierarkiske organisasjonen skal hankses med (Egeberg 1981).

Viser det seg derimot at problemene presentert for den politiske ledelsen ikke er av så generell eller kollektiv art at de kan behandle det med den autoritet de er tildelt fra folket, bør det politiske lederskapet, for å sikre sin legitimitet, involvere de spesialister, særinteresser eller berørte samfunnsgrupper som problemet angår spesielt (Egeberg 1981). Jo mer problemene viser seg å angå særinteresser eller enkelte samfunnsgrupper spesielt heller enn befolkningen generelt, jo større krav og forventninger stilles det til det politiske lederskapet om å involvere eksterne deltakere i beslutningene. Dette gjøres for å etablere en legitim beslutningsprosess og øke sjansene for et akseptabelt sluttresultat. Denne beslutningsvarianten kalles for en politikk-/forhandlingsmodell, og vil presenteres i neste kapittel.

3.3.1.2 Forventninger til funn

Med bakgrunn i et rasjonelt perspektiv er det forventet at det innstilte RFP-dokumentet er resultatet av en rasjonelt gjennomført beslutningsprosess der problemet ble identifisert før man begynte letingen etter løsning. Det valgte løsningsalternativet er det mest optimale alternativet for å løse problemet og oppfylle de pre-formulerte målsettingene, og er valgt på bakgrunn av omfattende og systematisk informasjonsinnhenting og utredningsarbeid om mulige alternativer, som igjen har vært gjenstand for grundige målmiddelvurderinger.

Aktiviseringsprosessen forventes å være styrt av den statlige organisasjonsstrukturen, og i RFP-prosessen forventes det at det er KMD som styrer hvilke deltakere som gis adgang til prosessen. Deltakerne aktiviseres med bakgrunn i sine formelle stillinger og fagkompetanse, og den formelle organisasjonsstrukturen legger klare føringer for hvordan beslutningsprosessen skal gjennomføres og for hvilke deltakere som har formell avgjørelsesmyndighet. Videre forventes det at organisasjonsstrukturen og KMDs pre-formulerte målsettinger for RFP-prosessen blir styrende for hvilke problemer og løsningsalternativer som gis adgang til beslutningsarenaene. *Defineringsprosessen* av de problemene og løsningsalternativene som gis adgang til RFP-prosessen forventes å få et meningsinnhold som i stor grad er farget av og gjenspeiler det KMD vektlegger som viktig gjennom sine pre-formulerte målsettinger for RFP-arbeidet. Det er forventet at deltakerne har de samme mål-, virkelighets- og verdioppfatninger som KMD, og samlet arbeider for å nå KMDs mål.

3.3.2 En forhandlingsmodell¹

Beslutningsprosesser som ligger tett på politiske prosesser, både offentlige prosesser og organisasjonsinterne, kalles for politiske beslutningsprosesser, og preges av forhandlinger mellom ulike organisasjonsfraksjoner (Enderud 2003). Etter hvert har det blitt rimelig å anse en viktig del av politiske prosesser som forhandlingsprosesser mellom ulike offentlige institusjoner, en utvikling som kan forklares historisk med stadig økende saksmengde og en tiltakende spesialisering i det offentlige apparatet, som har ført til økt delegering av oppgaveansvar og avgjørelsesmyndighet fra politiske organer til forvaltningsapparatet (Egeberg 1981:22-24). Fordi forvaltningen ikke kan begrunne sine politiske avgjørelser med bakgrunn i den samme legal-rasjonelle autoriteten som det politiske lederskapet, er de avhengige av å tildele ulike instanser og særgrupper eksklusive deltakerrettigheter i beslutningsprosessen for å skape legitimitet rundt sine avgjørelser (Egeberg 1981:22-24). Det samme gjelder for når politisk ledelse behandler saker som berører enkelte særinteresser og samfunnsgrupper spesielt. I jo større grad en sak kan sies å angå en spesiell samfunnsgruppe spesielt heller enn befolkningen generelt, jo større forventningskrav til

¹Deler av dette kapitlet er basert arbeidskrav og eksamensbesvarelse i STV3059 'Beslutningsteori: Begreper, modeller og prosesser' vår og høst 2018 (Hetland 2018).

involvering av berørte deltakerne for å sikre prosessforløpet og utfallet legitimitet (Egeberg 1981).

Også i denne beslutningsmodellen vil den organisatoriske beslutningsstrukturen ha styring over sammenkoblingen av de fire strømmene, dog noe mer begrenset enn i den rasjonelle. Beslutningsstrukturen fungerer bestemmende aktiviseringsprosessen, altså hvilke deltakere som tildeles eksklusive deltakerrettigheter i forbindelse med en gitt beslutningsmulighet, en utvelgelse som ofte begrunnes i deltakernes faglige spesialkompetanse eller spesielt berørte gruppetilhørighet (Egeberg 1981). Denne typen involvering av gir åpnere beslutningsstruktur enn den rasjonelle modellen, og involvering av eksterne deltakere øker vil kunne resultere i svakere kontroll over flyten av problemer og løsningsforslag.

Den politiske beslutningsmodellen skiller seg fra den rasjonelle og hierarkiske varianten på flere måter. Organisasjoner oppfattes ikke lenger som enhetlige aktører, men som forhandlingsplattformer for rasjonelle deltakere med ulike interesser, verdigrunnlag, virkelighetsoppfatninger, krav og ressurser (Olsen 1972). Strømmene kan ikke rangeres hierarkisk etter prioriterings- eller viktighetsgrad, og dermed blir det opp til deltakerne å inngå i forhandlinger med hverandre for å komme frem til løsninger. Uenigheter om mål eller midler etablerer utgangspunktet for koalisjonsdannelser og forhandlinger, og det jobbes strategisk innad i hver koalisjon for å få gjennomslag for sine respektive problemer og løsningsalternativer – og ikke minst definisjonene av disse. Beslutningsmodellen forutsetter ifølge Enderud (2003) følgende:

- 1) Et overskuelig antall deltakergrupper inndelt i tydelige fraksjoner,
- 2) Fraksjonene har klart formulerte mål som står i delvis, men ikke fullstendig, motsetning til de andres fraksjonenes,
- 3) Det eksisterer et overordnet fellesskapsønske på tvers av fraksjonene begrunnet i at fraksjonene også i fremtiden skal omgås og forhandle med hverandre, og
- 4) De erkjente motstridende målene og fellesskapsønsket utgjør grunnlaget for forhandlinger mellom partene (Enderud 2003:76-77).

3.3.2.1 De politiske modellene

Det skilles mellom to varianter forhandlingsmodeller, nemlig målkompromissmodellen og middelkompromissmodellen (Enderud 2003). I den første modellen forløper prosessen ved at to (eller flere) parter presenterer sine respektive mål, inngår i forhandlinger med hverandre og

faller ned på et felles målkompromiss med utgangspunkt i begge mål, før de blir enige om hvilke virkemidler som er best egnet for å oppnå det omforente målet. Prosessen ender enten med avstemmingsflertall, bredt formulerte mål eller sekvensiell oppmerksomhet. Brede målformuleringer inneholder ofte alle parter delmål, og ved avtale om sekvensiell oppmerksomhet enes man om å behandle de ulike mål separat og uavhengig av hverandre (Enderud 2003). Disse målene er ofte vanskelige å operasjonalisere og formulere helhetlig, fordi partene har ulik virkelighetsforståelse og vektlegger ulike hensyn i målformuleringen.

I middelkompromissmodellen forsøker partene å fremforhandle kompromisser rundt hvilke løsningsalternativer som skal benyttes for å nå omforente mål, og det er en forventning om at partene vil være mer kompromissvillige i denne modellen da forhandlingene skjer på middelsiden slik at partene ikke går på akkord med sine opprinnelige mål og ideologier (Enderud 2003:81, 86). Prosessforløpet er forholdsvis likt som i målmiddelmodellen ved at partene forhandler om å kompromisse om løsningsalternativ (Enderud 2003).

Prosessene frem til løsningskompromisset er i begge modeller ofte konfliktfylte og preget av tautrekking mellom ulike deltakere som vil vinne definisjonsmakten for sine interesser. I begge modellene kan utfallet være kompromissinngåelse mellom partene, men i enkelte tilfeller vil partsgruppen med den største relative makten kunne få gjennomslag for sitt alternativ og gå ut av beslutningsprosessen som vinnende koalisjon (Enderud 2003). Partenes relative styrkeforhold, startforslag og forhandlingstaktikk; altså evne til å utnytte disse virkemidlene i sin favør, vil i mange forhandlingsprosesser være avgjørende for utfallet av prosessforløpet (Enderud 2003:89).

3.3.2.3 Forventninger til funn

Med bakgrunn i forhandlingsmodellen forventes det at KMD er tildelt oppgave- og avgjørelsesmyndighet fra politiske organer, og at tildelt ulike aktører eksklusive deltakerrettigheter i prosessen. Det forventes enighet om de overordnede mål- og problemformuleringene, men at partene vektlegger ulike hensyn når det søkes etter egnet løsningsalternativ, og at det som følge av dette oppstår tydelige uenigheter mellom partene når det kommer til spørsmål om hva et godt RFP-program bør inneholde. Det innstilte RFP for nytt RKV forventes enten å være et resultat av forhandlinger og kompromissinngåelser mellom aktiviserte deltakere, eller et resultat av en vinnende koalisjon. Partenes relative

styrkeforhold, startforslag og forhandlingstaktikk er forventet å influere de ulike partenes grad av gjennomslag.

Den statlige strukturen forventes å ha sterk kontroll over strømmene, men fordi forhandlingsmodellen åpner opp for involvering av et større utvalg deltakere, forventes kontrollen å være mer begrenset enn i den rasjonelle modellen. *Aktiviseringsprosessen* forventes å være rolleavhengig, dvs. at deltakerne blir aktivisert gjennom sine roller som departementsansatte, tillitsvalgte eller øvrige fagkompetanse, og det forventes at representasjonen og interesseintensiteten vil variere. *Defineringsprosessen* forventes å være preget av at deltakerne vektlegger ulike interesser og hensyn når de søker etter gode løsningsalternativer for RFP, og det er forventet at prosessen preges av koalisjonsinngåelser og forhandlinger mellom partene der man forsøker få gjennomslag for sine synspunkter i valg av løsningskonsept.

3.3.3 Garbage can: En tilfeldighetsmodell

Garbage can-modellen er en deskriptiv beslutningsmodell som tar for seg «anarkiske» beslutningsprosesser, som i denne sammenheng forstås som en betegnelse på beslutningsprosesser som i lys av de to øvrige modellene vil oppfattes som rotete og uoversiktlige (Enderud 2003). Garbage can-modellen fungerer som en alternativ linse og teoriramme for å gi anarkiske beslutningsprosesser en viss systematikk, og kan forstås som en alternativ måte å «takle stor usikkerhet, kompleksitet og uklarhet på» (Enderud 2003:103).

Ifølge Enderud (2003:101-102) forutsetter modellen følgende:

- *Mål* er uklart formulert, inkonsistente, konfliktfylte eller skiftende over tid, og gjerne sammensatt av abstrakte ideer som vanskelig lar seg operasjonalisere,
- *Manglende målmiddelkunnskaper*, herunder at sammenhengene er så komplekse eller dårlig definert at en ikke vet hvordan man skal nå målene,
- *Mange deltidsdeltakere* med varierende engasjement og intensitet underveis i prosessen: Jo flere deltakere og jo større engasjement- og intensitetsvariasjon, jo vanskeligere er det å holde oversikt og avgrense beslutningssituasjonene, og
- *Autonome beslutningsdeltakere* som kan engasjere seg og trekke seg fra prosessen slik de selv ønsker, både ved formell og legal uavhengighet, samt ved å formelt være underlagt høyere myndighet, men i realiteten ha utstrakt uavhengighet til overordnet

organ, som for eksempel institutter og fakulteter på europeiske universiteter, våpengrenene i Forsvaret eller ministerier/departementer i statsforvaltningen.

Modellen skiller seg fra de øvrige beslutningsmodellene hva gjelder organisasjons- og målforståelse, prosessforløp og -utfall, rasjonalitet og sammenkobling av strømmer. I denne modellen forstås organisasjonen som et løst koplet system, eller et *organisert anarki*, og beslutnings- og aksesstrukturen legger få føringer for aktiviserings- og defineringsprosessen (Egeberg 1981). Dette fører til at de fire strømmene kan flyte fritt og kobles sammen når som helst uten hindringer, og alle deltakere kan lansere eller knytte egne problemer og løsninger til ulike beslutningsmuligheter slik de selv ønsker. En konsekvens av denne åpenheten er at målbegrepet og en felles målforståelse er mindre sentralt i denne modellen enn i de to øvrige, da målformuleringer i anarkiske beslutningsprosesser – om de i det hele tatt formuleres – ikke har avgjørende betydning for prosessens forløp og utfall (Enderud 2003). Likeledes bidrar den åpne strukturen til at beslutningstakerens forutsetninger for styring og kontroll over beslutningsforløpet og -utfallet svekkes, fordi strukturen i liten grad begrenser hvilke deltakere som kan engasjere og knytte seg til ulike beslutningsarenaer, og dermed gis alle deltakerne lik – og systematisk ubegrenset – mulighet til å hevde seg, skape engasjement og potensielt utøve stor innflytelse underveis i prosessen (Enderud 2003).

Deltakere har ulike rasjonaler og intensjoner for å knytte seg til beslutningsprosesser, og deltakelse kan like gjerne være motivert av egeninteresser, ønsker om personlig vinning og anerkjennelse, relasjons- og nettverksbygging som til det faktiske utfallet av prosessen (Egeberg 1981). Fordi intensjonen bak deltakelse er varierende, målformuleringen ikke har en avgjørende betydning for prosessforløpet og -utfallet, samt at det ikke finnes overordnede rammer som avgjør hvem av deltakerne som har størst innflytelsesmakt, vil sammenkoplingene av de fire strømmene få et tilfeldig preg som vanskeliggjør forutsigelsen av hvilken retning eller utfall en beslutningsprosess vil ha. Timingen, altså når de fire strømmene sammenkobles, deltakernes totale energi til rådighet og energifordelingen mellom deltakerne i beslutningsprosessen er ifølge Cohen, March og Olsen (1976) og Enderud (2003) avgjørende for beslutningsprosessens forløp og utfall.

Utfallet av anarkiske beslutningsprosesser er enten et beslutningsvedtak, uoppmerksomhet eller flukt. Beslutningsvedtak er det en tradisjonelt forbinder og forventer ved utgangen av en beslutningsprosess, nemlig at et løsningsalternativ velges for å løse et problem etter

behandling i en beslutningsarena. Uoppmerksomhet, eller «oversight», er et beslutningsutfall der en løsning velges før et problem har nådd beslutningsmuligheten. Hvis en beslutningsmulighet aktiveres uten å være tilknyttet et problem, for eksempel fordi problemet er tilknyttet øvrige, samtidige beslutningsmuligheter, vil deltakerne, dersom de har tilstrekkelig energi, raskt fatte en avgjørelse uten å ta hensyn til problemet, og fortsette videre før det aktuelle problemet rekker å ankomme beslutningsmuligheten. Løsningen velges da før problemet er lansert (Cohen m.fl. 1976:33). Flukt, det siste beslutningsutfallet, er når et problem, etter å ha vært tilknyttet en beslutningsmulighet for en viss tidsperiode, viser seg å kreve mer energi og tid enn det som finnes til rådighet, og derfor forlater den aktuelle beslutningsmuligheten for å knytte seg til andre mer 'attraktive' eller egnede beslutningsmuligheter (Cohen m.fl. 1976:33). Problemet forlater beslutningsmuligheten uten å være løst og muliggjør den opprinnelige beslutningsmuligheten å fatte en avgjørelse, men denne avgjørelsen løser ingen problemer, og innebærer i realiteten en utsettelse av problemløsningen i tid, eller delegasjon til en annen beslutningsarena.

2.3.3.1 Forventninger til funn

Med bakgrunn i Garbage Can-modellen forventes det at RFP-prosessen oppfattes som en svært uforutsigbar, rotete og uoversiktlig prosess der tilfeldigheter og sammenfall i tid, energi og energifordeling mellom deltakerne blir avgjørende for beslutningsutfallet. Fordi det ikke er noen klar *aktiviseringsprosess* som avgjør hvem eller hvor mange som kan slutte seg til RFP-arbeidet, er det forventet at prosessen blir preget av et stort antall deltidsdeltakere som har stor variasjon i sitt engasjement og sin interesseintensitet. Deltakerne er autonome i den forstand at de kan tilknytte seg til og trekke seg fra prosessen når de selv ønsker – uavhengig av om de formelt er underlagt en overordnet myndighet. Den ustabile deltakelsen gjør det vanskelig å identifisere hvem som deltar i de ulike delene av prosessen, og dermed også hvilke deltakere som har presentert hvilke problemer og løsninger underveis i prosessen. Dette, i kombinasjon med at alle deltakerne kan presentere sine respektive problemer og løsninger slik de selv ønsker, bidrar til stadige endringer i *defineringsprosessen*, fordi hyppige endringer i strømsammenkoblingen bidrar til hyppige endringer i problem- og løsningsdefinisjonene. På grunn av dette er det forventet at prosessen vil preges av mange uklarheter, stor usikkerhet og kompleksitet, og at prosessens mål vil være uklart formulert, inkonsistente eller konfliktfylte, og at det vil være manglende kunnskaper om målmiddelsammenhengene.

4 Metode

4.1 Introduksjon

I den samfunnsvitenskapelige forskningstradisjonen skilles det tradisjonelt mellom kvantitative og kvalitative tilnæringer. Kvalitative tilnæringer benyttes i undersøkelser der en ønsker å opparbeide seg en dypere innsikt og forståelse av et avgrenset fenomen som en ikke kjenner så godt fra før og som i liten grad har vært gjenstand for forskning tidligere (Johannessen, Tuft og Christoffersen 2016). Studien min ønsker å besvare hvordan et spesifikt prosessforløp har vært av betydning for et spesifikt beslutningsutfall, og forstås dermed som et avgrenset fenomen der få enheter og variabler skal studeres inngående. Med bakgrunn i dette har jeg valgt et kvalitativt forskningsdesign. Jeg har gjennomført en casestudie, som er en metodisk design og tilnærming som tilrettelegger for innhenting av store mengder data fra et begrenset antall informasjonskilder med hensikt å belyse, beskrive og/eller forklare et fenomen (Fitzgerald og Dopson 2009:466). Å velge en metodisk tilnærming som muliggjør innhenting av omfattende dybdekunnskaper oppleves som relevant og riktig når jeg i det videre skal gjennomføre datainnsamlingsprosessen for å kartlegge, beskrive og forklare hvordan prosessforløpet har vært av betydning for beslutningsutfallet om RFP i nytt RKV. Ved å kombinere dokumentanalyser og intervjuer med deltakende aktører forsøker jeg å skape et stødig empirisk utgangspunkt for analysen.

Hensikten med denne studien er å få en forståelse av hva som har karakterisert prosessen som munnet ut i det fastsatte RFP for nytt RKV. Jeg søker å belyse hvilken rolle prosessens grad av strukturelle organisering har spilt for sammenkoplingen av de fire strømmene, herunder for aktiviseringen av ulike deltakere, problemer og løsninger, samt for defineringen av det institusjonaliserte og sosialiserte meningsinnholdet i prosessens aktualiserte problemer og løsningsforslag. For å kunne gjøre dette har det vært nødvendig å kartlegge prosessen detaljert gjennom bred dokumentinnhenting og -analyse, samt gjennom gjennomføring av individuelle, semi-strukturerte intervjuer med informanter som har vært deltakende i prosessen.

4.2 Casestudie og vitenskapsteoretisk tilnærming

Ordet 'case' betyr tilfelle og betegner et romlig, avgrenset fenomen som observeres på et enkelt tidspunkt eller over en gitt tidsperiode, og en casestudie er følgelig en studie som studerer ett eller et begrenset antall caser inngående (Gerring 2007:19; Johannessen m.fl. 2016). Casestudier kan benyttes både som et design og en metode for å skaffe dybdeforståelse

av fenomener fra det virkelige liv, og Robert K. Yin fremhever casestudiens velegnethet til å besvare hvordan- og hvorfor-spørsmål utover det å kun bekrefte hvorvidt et fenomen forekommer eller ikke (Fitzgerald og Dopson 2009:467). Fenomenene som undersøkes kan være alt fra politiske programmer og reformer til konkrete problemstillinger eller utfordringer tilknyttet enkelthendelser eller utviklingsprosesser, til karakteristikk av hele eller bestanddeler av en organisasjon (Fitzgerald og Dopson 2009:465-466). I denne oppgaven er casen som studeres prosessen forut for innstillingen om det endelige RFP i nytt, en prosess som har pågått i mange år og som derfor observeres på flere tidspunkter.

Min casestudie skal undersøke én statlig beslutningsprosess (case) ved hjelp av innhenting av informasjon fra flere deltakende informanter (analyseenheter), hvilket innebærer min casestudie er en enkeltcasestudie med flere analyseenheter (Johannessen m.fl. 2016). Jeg benytter meg av flere analyseenheter fordi jeg etterstreber en viss representativitet i utvalget, og fordi flere enheter vil gi en større nyansbredde enn jeg ville fått dersom jeg hadde benyttet meg av kun én analyseenhet.

Casestudier kan ligne etnografiske forskningsdesign ved at begge forskningsdesignene søker å generere dybdekunnskaper som belyser flere nyanser ved forskningsspørsmålet, men i casestudier arbeider forskeren etter en planmessig og avklart protokoll og etterstreber i sitt arbeid å bevare en viss avstand fra forskningsfeltet, samt en så nøytral rolle som mulig i møte med sine informanter (Fitzgerald og Dopson 2009:456). Avstand til forskningsfeltet og en planmessig tilnærming samsvarer godt med at jeg har valgt en realistisk vitenskapsteoretisk tilnærming til min problemstilling. Dette har metodiske konsekvenser for hvordan mitt prosjekt er gjennomført, da perspektivet tar i bruk positivistiske kvalitetskriterier som reliabilitet og validitet, krav om representativitet og triangulering (Justesen og Mik-Meyer 2010:44-45). Tilnærmingen har påvirket mine prosessuelle beslutninger ved at jeg bevisst har etterstrebet gjennomtenkte og strategiske valg, for eksempel ved fastsettelsen av datainnsamlingsmetoder og utvalgs-kriterier.

4.3 Datainnsamling

4.3.1 Datainnsamling og avgrensninger

Det empiriske materialet i denne oppgaven er innhentet ved hjelp av dokumentanalyser og individuelle, semi-strukturerte intervjuer. Jeg kombinerer disse to datainnsamlingsmetodene

fordi jeg ønsker å belyse prosessen på en grundigst mulig måte, og jeg benytter semi-strukturerte intervjuer som supplerende metode for å bekrefte at jeg har forstått informasjonen fra dokumentanalysen er riktig, samt for å avdekke uformelle aspekter ved prosessen som ikke fremkommer fra de dokumentene. Å kombinere flere metoder kalles for metodetriangulering, og er en praktisk måte å øke undersøkelsens validitet på, fordi metodetriangulering bidrar til å sikre at beskrivelsene av fenomenet som studeres ikke er resultatene av målefeil (Justesen og Mik-Meyer 2010:45).

Fordi prosessen med arbeidet for nytt RKV fortsatt pågår, har det vært hensiktsmessig å sette en tidsbegrensning på perioden jeg skal undersøke, og fordi forslaget til RFP for RKV ble innstilt i 14. mars 2017, var det naturlig å begrense materialet jeg har innhentet til dette tidspunktet. Noe av dokumentasjonen jeg har søkt innsyn i har blitt avslått eller delvis avslått med bakgrunn i Offentleglova § 15 første og annet ledd, altså fordi dokumentene er innhentet for å sikre forsvarlige, interne avgjørelsesprosesser eller inneholder råd eller vurderinger om hvordan et organ bør stille seg i en sak. Da jeg ikke vet hva disse dokumentene inneholder kan jeg ikke vurdere hvorvidt dette har lagt begrensninger på mitt datamateriale og dermed min analyse. Jeg er likevel av den oppfatning at det materialet jeg har fått tilgang til og som min analyse bygger på dekker mange nok aspekter til at jeg skal kunne besvare problemstillingen på en fullgod måte.

4.3.2 Dokumentanalyse

Studiens hovedmateriale er dokumentanalysen, som består av skriftlige og offentlig tilgjengelige dokumenter tilknyttet prosessen, samt et utvalg prosessinterne dokumenter jeg har søkt og fått innvilget innsyn i. De prosessinterne dokumentene er i hovedsak møtereferater og saksdokumenter tilknyttet møter i hhv. Brukerutvalget og Prosjektrådet, samt innspill på departementsforeleggelse fra hhv. departementene, vernetjenesten og tillitsvalgtapparatet i forbindelse med arealnormstørrelsen og Statsbyggs forslag til RF-program for nytt RKV.

Å analysere eksisterende dokumenter som en del av en kvalitativ studie gjøres for å få frem viktige sammenhenger og informasjon om det man ønsker å studere, og særlig for organisasjons- og ledelsesstudier kan dokumentanalyser være relevante ved å spille en avgjørende rolle for å forstå organisasjoners handlinger og beslutninger (Johannessen m.fl. 2016:99; Justesen og Mik-Meyer 2010:123). Et viktig utgangspunkt når en benytter dokumentanalyse som datainnsamlingsmetode er en bevissthet om at dataene som innhentes

er utarbeidet forut for og uavhengig av det spesifikke studieobjekt de siden blir en del av (Justesen og Mik-Meyer 2010). En slik bevissthet er av verdi fordi en ikke kan forvente at skriftlige dokumenter er nøytrale eller objektive, og derfor må en ha et kritisk blikk til dokumentenes innhold med hensyn til hvem som har utarbeidet dem, hvilken kontekst de er utarbeidet i samt hvilke mottakere dokumentene i utgangspunktet var utarbeidet for. Som Justesen og Mik-Meyer (2010:125-126) redegjør for vil mange organisasjoners dokumenter være tekniske og tørre og utarbeidet etter bestemte standarder som renser dokumentene for «spor av usikkerhet, flertydighet og subjektivitet», som ifølge endel organisasjonsforskere kan være et produkt av at organisasjonene aktivt forsøker å signalisere og speile de verdiene som er fremtredende i sine institusjonaliserte omgivelser, for eksempel knyttet til forventninger om rasjonalitet og ansvarlighet.

I denne analysen benyttes en rekke offentlig tilgjengelige dokumenter utarbeidet av hhv. KMD og Statsbygg, eller av aktører aktivisert av KMD. Hoveddokumentene er kvalitetsutredningsrapporten (KVU), kvalitetssikringsrapporten (KS1), rapport fra arbeidsgruppe, ulike oppdrags- og føringsbrev, aktivitetsplan for brukerinvolvering og endelig RFP-dokument med tilhørende vedlegg. Som redegjort for tidligere må en ta høyde for at disse dokumentene er utarbeidet på en måte som gjør at både dokumentene og de som har produsert disse fremstår som entydige, rasjonelle og ansvarlige, da dokumentene tross alt er utarbeidet for å gi offentligheten og allmenheten innsyn i og mulighet til å etterprøve det offentliges arbeid. Derfor benytter jeg i tillegg prosessinterne dokumenter og intervjuer med prosessdeltakere, da dette bidrar til et mer nyansert bilde av prosessen.

4.3.2 Kvalitativt intervju som supplerende metode

En av fordelene ved å studere beslutningsprosesser i retrospekt er nettopp at prosessen allerede er gjennomført og at prosessutfallet er kjent, hvilket bidrar til at forskeren på forhånd har en formening om hva analysen skal forklare. Dette tilrettelegger for en mer effektiv datainnsamling gjennom analyse av prosessdokumenter og inngående, kvalitative intervjuer med prosessdeltakerne enn dersom prosessen skulle være studert gjennom samtidig, deltakende observasjon (Langley 2009:413-414). I denne studien benyttes kvalitative, individuelle intervjuer for å belyse de uformelle sidene av prosessen og for å gi prosessen en mer nyansert fremstilling enn ved kun bruk av offentlige dokumenter, hvilket er forventet å styrke studiens validitet. Særlig vil det være interessant å få belyst vurderinger av ulike

løsningsalternativer og potensielle uenigheter mellom ulike prosessdeltakere, da dette er elementer som ikke forventes å være redegjort for i de offentlig tilgjengelige dokumentene.

Kvalitative intervjuer karakteriseres som systematiske samtaler gjennomført med et formål og etter en intervjuguide og der det er en klar rollefordeling mellom forsker og informant, og benyttes når man ønsker inngående informasjon om menneskers erfaringer, følelser og oppfatninger tilknyttet fenomenet man studerer (Johannessen m.fl. 2016:145; Justesen og Mik-Meyer 2010:57). Det skilles mellom hvor strukturerte intervjuene er og for hvor mange deltakere som deltar i hvert enkelt intervju, der individuelle intervjuer særlig er hensiktsmessig i situasjoner der en skal diskutere mange eller personlige temaer (Johannessen m.fl. 2016:146). I denne casen er det benyttet semi-strukturerte, individuelle intervjuer. Jeg valgte å gjennomføre individuelle intervjuer fordi jeg stiller spørsmål om en rekke temaer, og fordi jeg ønsker informantenes usensurerte svar og betraktninger, uten at disse er påvirket av andre intervjudeltakeres hukommelse og meninger, eller tilpasset eller nyansert med hensyn til andre intervjudeltakere. At intervjuene er semi-strukturelle innebærer at det i forkant av intervjuene ble utarbeidet en intervjuguide som sikrer at de viktigste temaene og spørsmålene besvares, men at intervjusituasjonen er fleksibel og åpner opp for at informantene kan prate friere enn ved strengt strukturelle intervjuer, så lenge temaene og spørsmålene besvares. Det muliggjør også endring av spørsmål underveis i prosessen dersom noen viser seg å være lite hensiktsmessige eller vanskelige å besvare, og åpner opp for tilleggsspørsmål fra forskeren dersom informantene kommer inn på tematikk som intervjuguiden ikke fanger opp, men som likevel synes interessant for problemstillingen (Justesen og Mik-Meyer 2010). Jeg har tatt utgangspunkt i de samme åpne spørsmålene fra intervjuguiden i alle intervjuer, men tilpasset disse litt til hver enkelt informant avhengig av hvilken rolle eller tilknytning til prosessen de har hatt, i tråd med Kvaales anbefalinger (1997 i Justesen & Mik-Meyer, 2010). Det har vært viktig å bevare den røde tråden og systematikken i spørsmålene fordi det muliggjør sammenligning av informantenes svar i etterkant av intervjuene, hvilket bidrar til å styrke studiens validitet.

4.3.2.1 Utvalgsstrategi

Informantene mine er strategisk utvalgt, hvilket innebærer at jeg har intervjuet personer med egenskaper eller kvalifikasjoner som er egnet for å få besvart problemstillingen min (Thagaad 2018:54). I praksis innebærer dette at informantene mine har vært deltakere i RFP-prosessens brukerutvalg (BU) og derfor sitter på en særegen innsikt i prosessen. Utvalget er det

Johannesen m.fl. (2016). vil omtale som et kriteriebasert utvalg bestående av typiske tilfeller, da utvelgelsen er kriteriebasert ved at informantene må ha deltatt i RFP-prosessens brukerutvalg, men typisk tilfelle ved at hvem som helst som oppfyller disse kriteriene kan velges til deltakelse. At informantene er valgt med bakgrunn i sin hensiktsmessighet for min problemstilling betyr følgelig at utvalget ikke er representativt for en populasjon og dermed uegnet for statistisk generalisering (Thagaad 2018:55). Til tross for dette har jeg likevel etterstrebet en viss likevekt og representativitet i utvalget, slik at både informanter fra brukersiden og prosjektansvarlig side inngår. Representativitet i utvalg bevisst etterstrebet i denne studien for å sikre bredde med hensyn til ulike rolleperspektiver og virkelighetsforståelser, samt at ingen hensyn vektlegges mer enn andre. Dette er i stor grad oppnådd, men med en liten overvekt på det jeg har valgt å kalle 'brukersiden' med departementsansatte og tillitsvalgte. Da jeg har vært svært bevisst denne ubalansen og etterstrebet å vektlegge både brukersiden og prosjektansvarlig side like mye i både empirifremstilling og analyse, skal ikke overvekten ha hatt noen reell innvirkning for funnene. Dette forsterkes ytterligere av at datainnsamlingen fra både begge sider stort sett har gitt de samme beskrivelsene og svarene, i tillegg til at prosjektansvarlig side er gitt stor definisjonsmakt ved å være de som har lagt føringer for eller utarbeidet flere av de offisielle og allment tilgjengelige RFP-dokumentene.

Alle informantene er tilknyttet RFP-prosessen gjennom eksklusive deltakerrettigheter i BU. Under intervjuene fremkom det at flere av informantene på ulikt vis hadde tilknytning til forutgående prosesser før RFP-prosessen, samt var medlemmer i Statsbyggs arbeidsgrupper i tilknytning til RFP-arbeidet, hvilket selvfølgelig kun var positivt da disse kunne belyse og styrke mitt empirigrunnlag rundt de forutgående prosessene. Bakgrunnen for at alle informantene i utgangspunktet ble valgt fra BU er at det er her berørte brukere direkte inkluderes i prosessen for nytt RKV for første gang. Informanter fra Prosjektrådet ble også vurdert, men da dette fremstod som et overordnet koordineringsorgan for samtlige saker i RKV-prosjektet og ikke for RFP-prosessen spesielt, falt dette alternativet bort da organet ikke har samme nærhet til RFP-arbeidet og brukerne. Det kunne også vært aktuelt å intervju informanter fra ProG og fokusgruppene, men med utgangspunkt i den informasjonen jeg hadde tilgang på før intervjurundene begynte, fremstod dette som lite hensiktsmessig da det ikke var tydelig for meg hvilke roller og oppgaver disse gruppene hadde i prosessen. Det er også et poeng med hensyn til avgrensingsbehov og kapasitet å velge bort disse da jeg ikke ville hatt kapasitet til å sette meg inn i hver enkelt fokusgruppes arbeid, og siden det

fremkommer av det innstilte RF-programmet at den formelle medvirkningen foregikk i BU og ikke i fokusgruppene, syntes det hensiktsmessig å forholde seg til BU som den formelle medvirkningskanalen i RFP-arbeidet (Statsbygg 2016a:83).

4.3.2.2 Rekruttering og utvalgsstørrelse

Da jeg i desember 2018 begynte rekrutteringen forsøkte jeg først det Johannessen m.fl. (2016:123) beskriver som snøballmetoden, hvilket innebærer å kontakte personer med kjennskap til temaet og be om kontaktinformasjon til aktuelle informanter. Per mail kontaktet jeg Statsbygg ved informasjonsansvarlig for nytt RKV, og ba om å bli satt i kontakt med ansatte i organisasjonen som hadde vært tett på RFP-prosessen. Fordi disse ikke lenger arbeidet i organisasjonen fikk jeg beskjed om at dette ikke lot seg gjøre, og min prosess stoppet litt opp da jeg ikke visste hvordan jeg skulle gå frem videre for å komme i kontakt med potensielle informanter.

I løpet av januar 2019 begjærte jeg innsyn i en rekke interne RFP-dokumenter hos departementene, og fikk innsyn i BU-referater fra RFP-prosessen med tilhørende mottakerlister. Med utgangspunkt i mottakerlistene kontaktet jeg i løpet av februar 2019 totalt 35 BU-deltakere per mail, der jeg presenterte mitt prosjekt og ba om tilbakemelding ved interesse. Dette er en legitim rekrutteringsfremgangsmåte og tilsvarer det Johannessen m.fl. (2016:123) beskriver som rekruttering etter medlems- eller kunderegistre. Ideell utvalgsstørrelse er vanskelig å fastslå på forhånd, men en nyttig tommelfingerregel er at intervjuer bør gjennomføres til forskeren ikke lenger får mer informasjon, og at mindre prosjekter vanligvis har mellom 10-15 informanter (Johannessen m.fl. 2016:114). Fordi jeg antok at personene jeg kontaktet, som jobber i hhv. departementene, Statsbygg og tillitsvalgtapparatet, har svært tette timeplaner, kontaktet derfor jeg et høyere antall personer enn jeg anså som hensiktsmessig utvalgsstørrelse for mitt prosjekt, i tillegg til at jeg oppga at intervjuene ville finne sted omtrent en måned etter første mailutveksling. Dette gjorde jeg fordi jeg forventet endel avvisninger pga. tett kalender, og fordi jeg anså det som mer sannsynlig å 'få plass' i kalenderen ved å legge intervjuene frem i tid. Disse vurderingene viste seg å stemme godt, og etter to uker hadde jeg fått ni bekreftende svar fra personer som ønsket å stille som informanter. Jeg igangsatte umiddelbart planleggingen av intervjurundene, og i denne perioden sluttet én av de potensielle informantene å besvare mailer, slik at det endelige antallet informanter ved intervjurundestart var åtte. Disse fordelte seg jevnt på tvers av bruker- og prosjektansvarlig side, men det var ønskelig med ytterligere én informant fra

prosjektansvarlig side for å sikre utvalget større balanse. Under intervju nummer to foreslo informanten at jeg kunne kontakte en navngitt person fra prosjektansvarlig side, og jeg fikk kontaktinformasjon fra informanten. Samme dag kontaktet jeg vedkommende per SMS og presenterte mitt prosjekt og deltakelsesforespørsel, og fikk noen dager senere bekræftende svar på at vedkommende ønsket å stille. Den niende informanten ble altså rekruttert etter snøballmetoden (Johannessens m.fl. 2016).

4.3.2.3 Gjennomføring av intervjuene

Alle intervjuene foregikk ansikt til ansikt, ble gjennomført i løpet av to uker i mars 2019 og varte fra 45 til 90 minutter avhengig av informantens avsatte tid. For å sikre at informantene følte seg trygge og avslappet i intervjusituasjonen lot jeg dem bestemme sted og tidspunkt for intervjuene, i tråd med rådene fra Johannessen m.fl. (2016:159). Åtte intervjuer ble gjennomført ved informantens arbeidsplasser, og ett hjemme hos informanten. Jeg hadde bestemt meg for å benytte lydopptak som mitt primære dokumentasjonsmiddel i tillegg til å gjøre skriftlige notater underveis, da dette sikrer at all informasjonen fra informantene ble bevart og til at jeg kunne konsentrere meg om intervjupersonen og deres fremtreden (Thagaad 2018:112). Alle informantene utenom én godtok lydopptak. Dette førte til at jeg i ett av intervjuene noterte flittig underveis, og til at jeg umiddelbart etterpå skrev ut alt jeg husket fra intervjuet og notatene mine, da jeg vet at tiden rett etter et intervju er kritisk fordi forskeren husker inntrykk, utsagn og beskrivelser som det er svært viktig å få notert før de går i glemmeboka (Johannessen m.fl. 2016:156).

De fleste informantene virket trygge i intervjusituasjonen, og jeg oppfattet alle som ærlige og med et ønske om å bidra til å belyse prosessen. Når jeg skriver at de fleste virket trygge kommer dette av at noen informanter virket mer stresset i situasjonen enn andre, uten at jeg kan komme med noen forklaring for hvorfor det var sånt. Dette kan for eksempel henge sammen med hvilke roller informantene hadde hatt underveis i prosessen eller med at noen hadde dårligere tid i intervjusituasjonen enn andre. Jeg benyttet den forberedte intervjuguiden under alle intervjuene, og forstod raskt at flere informanter hadde problemer med begrepene «aktør» og «deltaker», i tillegg til at noen av spørsmålene tilknyttet definering var litt vel teoretisk formulert. Dette tok jeg meg tid til å forklare, og jeg kom til enighet med hver enkelt informant om felles forståelse av de ulike begrepene. Fordi spørsmålene er om en prosess som foregikk fra 2014-2016 og intervjuene ble gjennomført i 2019, har jeg vært bevisst «hindsight bias», som ifølge Langley (2009:414) er hjernens tendens til i ettertid å glemme samt å

etterrasjonalisere tidligere hendelser, hvilket fører til at man oppfatter tidligere prosesser som mer rasjonelle og forutsigbare enn de egentlig var. Dette har jeg forsøkt å ta forbehold og korrigere for bl.a. ved å benytte BU-referater som ble utarbeidet samtidig som prosessen pågikk som en del av mitt empirigrunnlag.

4.3.2.4 *Forskningsmessige vurderinger*

I forkant av intervjuene fikk informantene utdelt et informasjonsskriv med samtykkeerklæring som måtte signeres før intervjuene begynte, som sikret et informert og frivillig samtykke fra deltakerne forut for datainnsamlingen. I informasjonsskrivet ble prosjektet, deltakelse og informasjonshåndtering redegjort for, og det fremkom tydelig at deltakelse var basert på frivillighet og at informantene når som helst kunne trekke seg fra prosjektet uten begrunnelse. Dette var jeg også svært opptatt av å gi beskjed om muntlig for å forsikre meg om at alle informantene visste hvilke rettigheter de hadde. I tråd med metodiske anbefalinger og forskningsmessige retningslinjer ble alle intervjuene transkribert i sin helhet før lydfilene umiddelbart etterpå ble permanent slettet (Justesen og Mik-Meyer 2010:57). Jeg ga i tillegg alle informanter tilbud om å få tilsendt den transkriberte filen for gjennomgang, et tilbud kun én informant har benyttet seg av. Alle informanter har sagt seg tilgjengelige for ny kontakt ved behov for oppklaringsspørsmål, men dette har det ikke vært behov for.

Hovedpoenget bak å oppbevare den innsamlede dataen på en betryggende måte er å ivareta og beskytte informantenes rettigheter og personvern og sikre deres anonymitet. Som det fremkommer i Johannessen m.fl. (2016) skal informanter som deltar i forskningsprosjekter ha visshet og sikkerhet i at dataene de bidrar med inn i forskningsprosjektet ikke skal kunne knyttes eller tilbakeføres til dem. For å sikre at informantene ikke kan identifiseres med bakgrunn i mitt datamateriale har jeg strategisk besluttet å ikke informere om hvor mange informanter som kommer fra de ulike organisasjonene. Jeg oppgir ikke øvrige opplysninger som kjønn, arbeidssted eller utdanningsnivå, og forsøker så langt det lar seg gjøre å benytte direkte sitater eller utsagn uten å knytte dette til hvilken organisasjon informantene representerer. Dette har jeg også informert informantene om muntlig og i det utdelte informasjonsskrivet. Selv om flere informanter har sagt at det går greit å identifisere deres sitater med hvilken organisasjon de representerer, er det for meg et viktig forskningsetisk prinsipp å garantere informantene anonymitet, og vil derfor ikke gjøres med mindre det er av avgjørende betydning for den empiriske forståelsen. I slike tilfeller henvises det kun til hvilken til hvilken *type* organisasjon informantene representerer, for eksempel

brukerdepartement, tillitsvalgtapparat eller prosjektansvarlige organisasjoner. Slik vil ingen utsagn kunne knyttes direkte til enkeltinformanter.

Studien er godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD).

4.4 Kvalitetskriterier

4.4.1 Reliabilitet

Reliabilitet knytter seg til studiens pålitelighet og hvorvidt den metodiske tilnærmingen er egnet til å besvare problemstillingen. God reliabilitet er sikret når datainnsamlingsmetoden kan gjentas av andre forskere under de samme forutsetningene, og de kommer frem til de samme funn (Justesen & Mik-Meyer, 2010:44). For kvalitative studier er begrepet nyttig hvis en skal identifisere kausalsammenhenger, men i studier som min, der man søker å øke forståelsen for et fenomen og man er i direkte interaksjon med datakildene, er ikke repliserbarhet et relevant kriterium (Justesen & Mik-Meyer 2010:41; Thagaad 2018:187). Da må forskeren heller argumentere for reliabiliteten gjennom åpenhet om sin prosess (Thagaad, 2018:188).

Ved å redegjøre konkret og inngående for utvalgsstrategi, rekrutteringsprosess, intervjugjennomføring og mine forskningsmessige vurderinger forsøker jeg å oppfylle kvalitetskriteriet om transparens, og dermed styrke studiens reliabilitet (Justesen & Mik-Meyer, 2010). Det samme gjelder gjennom henvisninger til dokumentasjon og informanter underveis i studien, der det tydelig skilles mellom når jeg viser til data som er atskilt fra mine fortolkninger, og når jeg fortolker datamaterialet (Thagaad, 2018). At jeg benytter meg av metodetriangulering, altså flere datainnsamlingsmetoder, styrker også studiens reliabilitet da jeg kan kontrollere for om informanters eller dokumenters påstander kan bekreftes gjennom den andre datainnsamlingsmetoden.

Dokumentene er ferdigstilte offentlige dokumenter som i utgangspunktet skal være tilgjengelige for alle, og jeg har følgelig ikke anledning til å påvirke innholdet av disse. Reliabilitet knytter seg dermed til vurderingen av de gjennomførte intervjuene. Ved å benytte lydopptak for datainnsamling har jeg sikret nøyaktighet og pålitelighet i datamaterialet da all innsamlet data er ivaretatt i sin fullstendighet gjennom transkribering. Dette har gitt meg mulighet til å høre og lese igjennom intervjuene i ettertid, og styrker studiens reliabilitet. Det

samme gjelder for semistrukturerte intervjuer med en standardisert intervjuguide, som muliggjør kontroll av informantenes svar gjennom sammenligning med øvrig datamateriale. Til tross for at jeg i enkelte tilfeller har måttet tilpasse spørsmålene etter informantenes roller, har spørsmålene tatt utgangspunkt i samme standard mal, og informantene har uavhengig av hverandre vektlagt mange av de samme elementene i prosessbeskrivelsen med stor likhet i oppfatningen av de undersøkte fenomener. Dette bidrar til å styrke studiens reliabilitet, som samlet vurderes til å være god.

4.4.2 Validitet

4.4.2.1 Indre validitet

Validitet knytter seg til studiens gyldighet og hvorvidt undersøkelsens funn belyser den problemstillingen de er satt til å belyse, eller om vi måler det vi sier vi skal måle (Justesen & Mik-Meyer 2010:40). Validitet er ifølge Thagaard (2018) en vurdering av om tolkningene man har kommet frem til er gyldige i forhold til den virkelighet man har studert. Validiteten styrkes gjennom teoretisk gjennomskiktighet og ved å kritisk gjennomgå analyseprosessen for å kontrollere for om alternative tolkninger kan være relevante (Thagaard, 2018). Gjennom åpenhet om teoretisk ståsted som grunnlag for våre tolkninger kan vi vise hvordan analysen gir grunnlag for våre konklusjoner og tolkninger (Thagaard 2018:189).

Dokumentene jeg benytter i oppgaven er direkte tilkoblet prosessen og bidrar til å belyse prosessutviklingen og ulike aktørers ståsteder i tilknytning til problem- og løsningsstrømmer. Jeg har likevel vært bevisst at majoriteten av dokumentene er utarbeidet av deltakere fra prosjektansvarlig side, og har tatt høyde for at dokumentene kan være biased – dvs. ikke nøytralt utformet. For å kontrollere for mulig bias har jeg både benyttet meg av samtidig utarbeidede prosessinterne dokumenter som møtoreferater, endelige offentlige dokumenter tilgjengelig for allmennheten samt intervjuer med aktiviserte prosessdeltakere, da jeg gjennom denne metodetrianguleringen forventer å kunne etablere et helhetlig empirisk grunnlag der funnene på tvers av innsamlingsmetodene danner en likhet i forståelsen av fenomenet.

Det teoretiske grunnlaget utgjør forutsetningene for intervjuguiden. Ved å spørre om deltakersammensetning, prosessdebatten og posisjonering i spørsmål tilknyttet problem- og løsningsstrømmene, har det teoretiske grunnlaget vært gjennomgående for de spørsmålene jeg

benyttet for å besvare problemstillingen. I tillegg er det formulert klare forventninger til funn etter redegjørelsen for hvert teoretisk perspektiv, og disse forventningene kan forstås som generelle indikatorer for hvorvidt oppgavens empiriske grunnlag er relevant og godt nok for å gjøre gyldige slutninger. Samlet vurderer jeg oppgavens interne validitet derfor for å være god.

4.4.2.2 Overførbarhet

Ytre validitet relateres til grunnlaget for generalisering av studien, eller studiens overførbarhet til andre kvalitative studier (Thagaad, 2018). Dette handler om et enkelt prosjekts relevans i en større sammenheng og hvorvidt slutningene fra en studie kan overføres til tilsvarende studier gitt at situasjons- og betingelsesforutsetningene er de samme (Thagaad, 2018). Som nevnt innledningsvis kan resultatene fra undersøkelsen ha overføringsverdi for lignende, komplekse beslutningsprosesser eller bidra til å belyse offentlig sektors kompleksitet generelt, men målet med studien er ikke å danne et grunnlag for generalisering. Gitt prosessens særtrekk, som for eksempel den store brukerinvolveringsgraden eller de potensielt store konsekvensene ulike beslutninger kan ha for det statlige forvaltningsapparatets effektivitet og legitimitet, kan gjøre det vanskelig å generalisere funn fra nettopp denne casen, men en kan likevel ta lærdom av de utfordringer og muligheter som oppstår i komplekse beslutningsprosesser med et stort deltakerantall og et stort interesse mangfold.

5 Prosessen: En empirisk fremstilling

5.1 Innledning

I dette kapitlet presenterer jeg studiens empiriske grunnlag. Først redegjør jeg kort for behovet for et nytt RKV. Deretter presenteres prosessforløpet kronologisk, forsøkt inndelt i to hovedfaser der skillelinjen trekkes mellom prosessene før og etter regjeringsbeslutningen. Det sentrale fokuset i denne studien er tiden etter regjeringsbeslutningen med et særlig fokus på RFP-prosessen, men for å få en fullgod forståelse av denne prosessen er det avgjørende å ha kjennskap til prosessforløpet forut for regjeringsbeslutningen. Dette utgjør grunnlaget for vurderingen av hvordan de fire strømmene ble koblet sammen underveis, som etter premissene i Egebergs (1981) strømperspektiv er avgjørende for beslutningsprosessers forløp og utfall. Det skilles fortløpende mellom aktivisering og defineringsprosesser.

5.2 Bakgrunnen for et nytt og samlet regjeringskvartal

22. juli 2011 ble Norges daværende regjeringskvartal utsatt for et terrorangrep som førte til massive materielle skader på Høyblokka og de omkringliggende bygningene, som ikke lenger var egnet som arbeidslokaler for de departementsansatte. De ansatte i disse departementene ble innplassert i regjeringsbygninger med begrenset skadeomfang eller i lokaler spredt over Oslo (Meld. St. nr. 19 2018-2019, 5).

26. januar 2012 holdt fornyings- og administrasjonsminister Rigmor Aasrud en pressekonferanse der Stoltenberg II-regjeringens beslutning om nytt RKV ble presentert. Det var besluttet at departementene skulle samles i et felles RKV i og omkring det opprinnelige kvartalsområdet, og beslutningen var fattet med grunnlag i sikkerhets- og sårbarhetsanalyser samt de faglige vurderingene gjort av Statsbygg, Riksantikvaren og politiet (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 2012a). Samlokalisering var av politiet anbefalt av sikkerhetsmessige grunner, og i tillegg vektla regjeringen at samlokalisering kunne øke effektiviteten i det daglige arbeidet og muliggjøre stordriftsfordeler i administrasjon og drift. Gjenreisningen skulle skje etter statlig plan, slik at det var staten og ikke Oslo kommune som hadde ansvaret for planarbeidet (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 2012a). Da Aasrud (2012) beskrev veien videre ba hun diskusjonen handle om hvilken hovedstad Oslo skulle være og hvilket symbolsk uttrykk landet ønsket å gi: «(...)en av våre viktigste nasjonale, demokratiske institusjoner», og vektla hvordan moderne teknologi og økt energi-

og miljøfokus kunne skape en fremtidsrettet arbeidsplass som i stor grad var tilrettelagt for samhandling.

5.3 Aktørene i prosessen

En rekke aktører kan på ulikt vis tilknyttes prosessen for å utarbeide RFP for nytt. Med aktører menes politiske, faglige og spesielt berørte enheter som har interesse i prosessen og/eller utfallet av den. KMD har ansvaret for gjennomføringen av nytt RKV-prosjektet og er dermed en tydelig aktør (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018a). De har vært oppdragsgivere for og fastsatt mandatene prosjektets arbeid, og har også hatt overordnet ansvar for deltakersammensetning og -utnevnelser til ulike råd og utvalg (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b, 2).

Statsbygg har vært en svært sentral aktør i prosjektet og bistått gjennom rydding, sikring og sanering av RKV etter angrepet, ved gjennomføring av idéfase med parallelloppdrag og gjennom arbeidet med reguleringsplanforslag og RFP-forslag for nytt RKV. Statsbygg er etter fullmakter fra KMD gitt tillatelse til å kontrahere nødvendig programmeringsbistand, og engasjerte i oktober 2014 Rambøll Norge AS og Tegn_3 AS som eksterne programmeringskonsulenter i RFP-arbeidet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b:2; Statsbygg 2016a:20). Sammen med Statsbygg har konsulentene vært sentrale aktører for arbeidet som ligger bak endelig RFP for nytt RKV.

I nytt RKV-prosjektet er det opprettet et overordnet prosjektråd sammensatt av representanter fra alle brukerdepartementene ved ekspedisjonssjefene, fire tillitsvalgtrepresentanter og direktørene fra DSS og Statsbygg, og skal fungere som et overordnet informasjons- og forankringsorgan for det samlede nytt RKV-prosjektet (Sak 2014/1433-16). Prosjektrådet skal oppdateres på framdriften i delprosjektene og informeres om de beslutninger som fattes av KMD eller Statsbygg, og kan gi departementet råd innen alle deler av nytt RKV-prosjektet (Sak 2014/1433-16). I tillegg er alle brukerdepartementene involvert i RFP-prosjektet gjennom BU, som er et rådgivende arbeidsutvalg med representanter fra de samme enhetene som i prosjektrådet samt vernetjenesten og bedriftshelsetjenesten, men på et: *«(...)litt lavere nivå enn deltakerne i prosjektrådet, bestående av avdelingsdirektører og lavere»* (Informant). Flere BU-deltakere deltar også i Statsbyggs programmerings- og fokusgrupper, der de formidler brukersynspunkter tilknyttet utviklingen av funksjoner i nytt RKV (Statsbygg

2016a:23). På bakgrunn av den brede brukerinvolveringen er det derfor nærliggende å anta at brukerrepresentanter fra departementene, tillitsvalgtapparatet, vernetjenesten og bedriftshelsetjenesten har vært sentrale aktører i RFP-arbeidet.

I det videre vil studien fokusere på dette utvalget sentrale aktører. Å skulle studere alle øvrige aktører inngående går utover hva denne oppgaven ønsker å ta for seg, nemlig å belyse hvordan beslutningsforløpet har vært av betydning for beslutningsutfallet for RFP i nytt RKV.

5.4 Forstudiefasen: Prosessen før regjeringsbeslutning om konsept Øst

5.4.1 Forstudiefasen: Konseptvalgutredning (KVU) og kvalitetssikring (KS1)

Som første trinn i forstudiefasen ble det i perioden 2012-2013 gjennomført en konseptvalgutredning av det overordnede RKV-prosjektet. Med bakgrunn i regjeringsbeslutningen ble et konkurransegrunnlag for utredningsoppdraget utarbeidet. KVU-en skal sikre at prosjekteringsgrunnlaget er tilstrekkelig utredet slik at beslutningstaker sitter på all nødvendig informasjon når beslutninger skal fattes (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017:4). FADs oppdragsbrev vekta særlig departementenes behov for langsiktige løsninger og sikkerhets- og funksjonskrav som understøttet departementsansattes arbeid (Metier AS m.fl. 2013:10).

Etter KVU-arbeidet ble det gjennomført en ekstern kvalitetssikring av konseptvalget. Dette arbeidet har som hensikt å gi Finansdepartementet og gjeldende fagdepartement, her FAD, en uavhengig analyse av KVU-en for å sikre den faglige kvaliteten i beslutningsgrunnlaget før saken presenteres for Regjeringen (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt 2014:5-6). KS1-rapportens overordnede vurdering var at KVU-en holdt høy faglig standard, ga en grundig redegjørelse for behov, mål og krav tilknyttet det overordnede prosjektet, at det vurderte konseptutvalget var relevant samt at mulighetsrommet var avgrenset på en hensiktsmessig måte (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt 2014, 7-8).

5.4.1.1 Aktivisering

Den 13. juni 2012 offentliggjorde FAD at Metier AS, OPAK AS og LPO Arkitekter hadde fått oppdraget (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 2012b). Mandatet var gitt av FAD, og i samråd med ansatte, fagmiljøer og andre berørte kartla konseptvalgutredningene mulighetsrommet for det nytt RKV. Etter å ha vurdert 23 konsepter innenfor 11

hovedområder endte de til slutt opp med å utrede fem potensielle konsepter med hensyn til deres evne til å sikre de departementale behov for sikkerhet, kostnader og funksjonalitet i fremtidens RKV (Metier AS m.fl. 2013:4). 27. juni overleverte utrederne KVVU-en til FAD med en samtidig pressekonferanse der de presenterte sin anbefaling om konseptvalg, nemlig Konsept Øst.

FIN og FAD engasjerte i 2013 en ekstern kvalitetssikrer for å kvalitetssikre KVVU-en. FIN hadde inngått rammeavtale med Transportøkonomisk institutt (TØI) og Dovre Group for kvalitetssikringsgjennomføring av store statlige investeringer, og kontaktet kvalitetssikrerne med tilbud om KS1-opdrag i mars 2013 (Transportøkonomisk institutt).

Parallelt med kvalitetssikrernes arbeid avholdt Norge stortingsvalg i september 2013, som ga solid seier til borgerlige side. Dette førte til endringer i departementsstrukturen, der det nye kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) overtok administrasjonssakene fra tidligere FAD og Jan Tore Sanner (H) ble ny Kommunal- og moderniseringsminister (Statsministerens kontor 2013).

5.4.1.2 Definerings

5.4.1.2.1 KVVU-en

Det utløsende behovet for KVVU-en var å: «*Fremskaffe sikre og effektive lokaler for departementene i regjering*», og utredningen skulle presentere konsepter med langsiktige løsninger som imøtekom de departementale behov for sikkerhet og funksjonalitet (Metier AS m.fl. 2013:4, 11). Alle departementene utenom FD skulle lokaliseres i det eksisterende kvartalsområdet. Konseptløsningene skulle tilrettelegge for fleksibilitet ved eventuelle departementsstruktur- og arbeidsformendringer, oppfylle departementenes behov for lokaler på et realistisk innflytningstidspunkt, utformes med høye miljøambisjoner og påregnelig vekst etter innflytting skulle tas høyde for (Metier AS m.fl. 2013:11). Konseptvalgutrederne konkretiserte tidsdimensjonen til 50 år frem i tid, og anbefalte å gjennomføre prosjektet i sekvensielle og trinnvise faser for å redusere risiko og prosjektets styringsfleksibilitet (Metier AS m.fl. 2013:99, 148).

Det fremkommer i KVVU-en at utrederne tolket mandatets vektlegging av fleksible arealløsninger som en indikasjon på at KVVU-arbeidet kunne åpne for arbeidsformer som i

2012 i liten grad ble benyttet i departementene, som åpne løsninger og prosjektorganisering (Metier AS m.fl. 2013:13). Som viktige faktorer for å avgjøre fleksibilitetsgraden som skulle bygges inn i den fremtidige løsningen fremhevet utrederne antall ansatte, arealbehov per ansatt, arbeidsformer, departementsstrukturendringer og arealfleksibilitetsbehov (Metier AS m.fl. 2013:15).

Basert på gjennomsnittet av tre framskrivninger la konseptvalgutrederne til grunn at nytt RKV ville ha 6800 ansatte i 2064 og 5700 ved avslutningen av første prosjektfase i 2034 (Metier AS m.fl. 2013:138). Med utgangspunkt i arealtall fra andre virksomheter og tall for ulike kontorløsninger anbefales en arealramme mellom 24-29 m² BTA per ansatt, men det påpekes at arealbehovene vil variere mye gitt ulike forutsetninger som samlokaliseringsgrad, vekstutviklingen i antall ansatte og fordelingen mellom cellekontorer og åpne landskap (Metier AS m.fl. 2013:49-50). De vektlegger at en må forvente endringer i arbeidsformer, særlig begrunnet i forventninger om teknologisk utvikling og organisasjonsendringer, og anbefaler at arbeidsplasskonseptet utformes med 75% landskap og 25% cellekontor og etter «clean desk»-prinsippet og 10% underdekning, da denne utformingen ivaretar arbeidsplassutformingens og byggets fleksibilitetsbehov (Metier AS m.fl. 2013:108). Best egnet hovedkonsept for nytt RKV faller på Konsept Øst.

5.4.1.2.2 KS1-rapporten

KS1-rapporten påpekte svakheter ved KVVU-en hva gjaldt tidsperspektivet den hadde lagt til grunn, og stilte seg kritisk til utredningens tall for antall ansatte i fremtidens RKV. De påpekte at dimensjoneringen av RKVs totale og bygningsmessige arealstørrelse unektelig var nært tilknyttet det totale antallet fremtidige ansatte, samlokaliseringsgrad samt i hvilken grad departementene ville ta i bruk arbeidsformer som stilte nye krav til arbeidsplassutforming (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt 2014:8-9, 37-46). Dersom veksten i antall ansatte skulle vise seg å overstige utredningens dimensjonerende tall på et tidligere tidspunkt enn planlagt, ville dette kunne påvirke målet om samlokalisering, da nye RKVs arealkapasitet ville være underdimensjonert for det totale antallet departementsansatte.

KS1-rapporten anbefalte en ansattprognose på 8200 i 2064 og 6300 i 2034. Dette ble begrunnet i at den historiske veksten i antall ansatte siden 1965 hadde vært høyere enn befolkningsveksten, som hadde utgjort én av de tre framskrivningene KVVU-ens prognose var

begrenset utfra (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt 2014:9). Videre påpekte de at forutsetningene om nye arbeidsformer og høyere arealeffektivitet var ambisiøs målt mot nåværende regjeringsbygninger, og at det var usikkerheter tilknyttet arealutformingens virkninger på de ansattes trivsel og produktivitet (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt 2014:10). KS1-rapporten anbefalte at ambisjonsnivået for endringer i arbeidsformer ble avklart samtidig med regjeringsbeslutningen om konseptvalg, og at forprosjektet burde gi klare føringer hva gjaldt grad av åpne kontorløsninger og arbeidsplassunderdekning (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt 2014:14). Videre henviste kvalitetssikrerne til en parallelt pågående prosess i en arbeidsgruppe nedsatt av KMD, som hadde i oppdrag å kartlegge arbeidsformer i fremtidens.

5.4.2 Rapport: Arbeidsformer i fremtidens regjeringskvartal

Parallelt med KS1-arbeidet ble en arbeidsgruppe som skulle undersøke arbeidsformer i fremtidens RKV nedsatt. Nytt RKV skulle sikre gode arbeidsplasser for både nåværende og etterfølgende generasjoner, og arbeidsgruppa ble nedsatt for å innhente bredere erfarings- og kunnskapsmateriale om nye arbeidsformer enn det KVVU-en hadde gjort (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c:1-2). For å gi sin tilrådning om arbeidsplassutforming for nytt RKV tok arbeidsgruppa utgangspunkt i kjerneoppgavene i dagens departementer, gjennomgikk store mengder forskning samt gjennomførte studieturer til sammenlignbare virksomheter i Norge og Nord-Europa med erfaringer fra nybygg og nye arbeidsformer.

5.4.2.1 Aktivisering

I oktober 2013 nedsatte KMD arbeidsgruppa, som skulle fungere som et kunnskapsgrunnlag og hjelpedokument for KMD i det videre arbeidet med RFP for nytt RKV i tillegg til å bistå KMD med formidling av rapportens funn til departementene gjennom egnede møteplasser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c:2). Arbeidsgruppa ble ledet av fagdirektør i KMD, Michel Midré, og var sammensatt av åtte øvrige faste deltakere fra fire departementer, DSS, Statsbygg og Difi. I tillegg deltok en seniorrådgiver og en overarkitekt fra Statsbygg på studiebesøkene til utlandet, og bidro med faglige innspill til rapportarbeidet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c:2-3). Deltakerne til arbeidsgruppa var ifølge en informant: «*Håndplukket til å arbeide med den, særlig med bakgrunn i faglig kompetanse*», hvilket kan synes å stemme da flere av deltakerne har arbeidserfaring innenfor ulike segmenter av statsforvaltningen tilknyttet prosjektarbeid- og ledelse, personalutvikling

og strategisk HR-arbeid, organisasjonsutviklings- og endringsprosessarbeid og digitalisering, i tillegg til at begge Statsbyggdeltakerne som deltok på studiebesøk til utlandet er utdannet arkitekter.

Arbeidsgruppa engasjerte faglige ressurspersoner innen forskning, digitalisering og nye arbeidsformer for å få belyst problemstillinger, og gjennomførte workshoper med departementenes tillitsvalgte, verneombud og bedriftshelsetjenesten med temaet «Hvordan utforme fremtidens arbeidsplasser i nytt regjeringskvartal?» For å få nødvendig kunnskapsgrunnlag om fremtidig situasjon og morgendagens brukere engasjerte også arbeidsgruppa UNGnovasjon, en organisasjon for elever på VGS som jobber for offentlige virksomheter og frivillige organisasjoner, til å utarbeide en rapport om hvordan de trodde fremtidens RKV ville se ut (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c:3).

Den ferdigstilte rapporten ble presentert på et allmøte for alle departementsansatte den 23. april 2014, der bidragsyttere fra Norge, Finland og Nederland deltok for å snakke om sine erfaringer med nye arbeidsformer og arbeidsplassløsninger. I tillegg holdt tillitsvalgtorganisasjonene en presentasjon om samarbeid og medbestemmelse i prosjektet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014d). Ifølge en informant var arbeidsgruppa forberedt på at rapportens forslag var radikalt, og at det kunne komme mange motinnlegg, hadde derfor strategisk valgt ut hvem som skulle presentere rapporten på allmøtet.

5.4.2.2 Definerings

Flere informanter som har hatt tilknytning til arbeidsgruppa beskriver en prosess der majoriteten av deltakerne i utgangspunktet var innstilt på at cellekontorer ville være det beste arbeidsplasskonseptet for dagens og fremtidens departementsansatte. En informant forteller at vedkommende: «Først var svært tvilende, usikker og kritisk til om åpne kontorløsninger ville være egnet for arbeidet i departementene», men at vedkommende lot seg overbevise om at et aktivitetsbasert (heretter ABW) konsept ville være en god løsning for departementenes arbeidsplassutforming etter hvert som arbeidsgruppa beveget seg vekk fra konseptet om åpne kontorlandskap. Uavhengig av hverandre forteller informantene om en prosess der gruppas innstilling endret seg etter hvert som deltakerne fikk økt kunnskap om ulike arbeidsplasskonsepter. Etter å ha gjennomgått forskningsrapporter, studert trendanalyser og vært på befaringer i sammenlignbare virksomheter og organisasjonsbygg med erfaringer fra ABW-utforming, «(...)utkrystalliserte aktivitetsbasert seg som egnet forslag til fremtidig

arbeidsplasskonsept i regjeringskvartalet» (informant). Informantene er klare på at deltakerne gjennomgikk en holdningsendring der de gikk fra å favorisere cellekontorløsninger til å favorisere ABW-løsninger, og en av informantene påpeker at alle deltakerne i arbeidsgruppa ble forelagt de samme argumentene for ulike kontorløsninger og at man: *«(...)Var opptatt av at rapportens anbefalinger skulle være omforente innad i gruppa»*.

Under workshopene fikk vernetjenesten og tillitsvalgte komme med innspill om temaer de anså som prekære for RKV-arbeidet og utformingen av arbeidsplasskonseptet. Både tillitsvalgte og vernetjenesten vektla at valg av konsept måtte ha forankring i forskning, at helseaspektet ble hensyntatt og begge etterlyste en kartlegging av departementsansattes arbeidsoppgaver, -former og -behov som en del av beslutningsgrunnlaget (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c:44-45). Tillitsvalgte ønsket faste plasser og ikke underdekning uavhengig av løsningskonsept, og vernetjenesten vektla OU-arbeidet som de mente måtte være tydelig gjennom hele prosessen, og påpekte behovet for å ta på alvor hvordan en eventuell innføring av ABW-løsninger kunne utfordre arbeidstakernes grunnleggende behov for trygghet, kontroll og mellommenneskelige relasjoner på arbeidsplassen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c:44-45). UNGnovasjon påpekte at dagens tenåringer representerte de «digitalt innfødte» og ga innspill om arbeidsformer som var *«miljøvennlige, teknologistøttede og mobile»* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c:45).

I sin tilrådning anbefaler arbeidsgruppa at kontorplassene i nytt RKV utformes etter prinsippene for et ABW-konsept, hvilket innebærer en: *«Viktig erkjennelse av at man i hverdagen benytter et mangfold av arbeidsformer»* og av at arbeidsoppgaver og -former har endret seg *«(...)med bakgrunn i blant annet utviklingen av IKT-løsninger og økt[e] krav til samhandling»* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c:7, 66). Stadig variasjon i hvordan, hvor og når arbeidstakerne utfører sine arbeidsoppgaver fordrer kontorlokaler som støtter opp om de ansattes nye arbeidsmønstre, og et viktig kjennetegn ved ABW-løsninger er nettopp at den ansatte selv velger egnet kontorområde spesielt utformet for den arbeidsoppgaven vedkommende skal gjennomføre. Arbeidsplassen inndeles i ulike arbeidssoner og -rom som tilrettelegger og støtter både individuelle arbeidsoppgaver og ulike samarbeidsformer, og den fysiske utformingen av lokalene gir dermed grunnlag for en rekke ulike arbeidsmåter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c:8). Konseptets fleksibilitet og arbeidstakernes variasjonsmuligheter til å selv velge egnet arbeidssted for sine

oppgaver vektlegges, og begrepene «free seating» og «clean desk» forbindes ofte med konseptet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c). Dette innebærer at arbeidstakerne ikke har faste, individuelle arbeidsstasjoner og at man pakker sammen sakene sine når man er ferdig med arbeidsoppgavene eller arbeidsdagen. Praksisene er ikke nødvendige forutsetninger for ABW-konsepter, men et ABW-lokale med tradisjonelle faste plasser vil fordre et større areal da alle arealene til øvrige arbeidsoppgaver og -former kommer i tillegg til arealet avsatt for hver enkeltes arbeidsstasjon (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c).

Arbeidsgruppa anbefaler videre at arbeidsplassutformingen forankres i kartlegginger av departementenes arbeidsoppgaver, og at det gjennomføres følgeevalueringer av departementer med erfaringer med nye arbeidsformer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c:65-67). Det tilrådes planlegging med rikelig plass til alle aktiviteter, en fastsatt arealnorm på 23-25 m² bruttoareal (BTA) per årsverk for nye bygg for å sikre forutsigbare styringsrammer av prosjektet, samt at prinsippet om «free seating» innføres for best utnyttelse av konseptets potensial (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c:66-67). Gruppa anbefaler at brukere involveres tidlig i RFP-prosessen for å sikre forankring av felles visjon og mål for nytt RKV, og for samordning av brukerinteressene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c:67).

5.5 Regjeringens konseptvalgbeslutning og oppdragsbrev til SB

22. mai 2014 holdt statsminister Erna Solberg og kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner en pressekonferanse der de presenterte regjeringens konseptvalgbeslutning for nytt RKV. Beslutningen falt på Konsept Øst fordi dets utforming muliggjorde «*gode byrom i hjertet av Oslo*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014e). Nytt RKV skal planlegges for bygg og uteområder som energi- og miljømessig er på nivå med beste praksis, og det åpnes for tilbygg og utvidelser av Høyblokka for å «*(...)sikre mulighetene for et funksjonelt regjeringskvartal*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014e). Kvartalet er forventet å ha en sterk symbolfunksjon og å bli et viktig referansebygg for andre byggeprosjekter. Derfor skal kvalitet og varighet vektlegges, og kvartalets arkitektoniske utforming skal uttrykke representativitet og viktige norske verdier som nøkternhet.

5.5.1 Aktivisering

26. juni 2014 sender KMD et oppdragsbrev til Statsbygg der Statsbygg får i oppdrag å starte arbeidet med RFP for nytt RKV. I oppdragsbrevet kommer det frem at Statsbygg skal forholde seg til KMD som en samlet beslutningstaker på departementsnivå, og at KMD vil etablere et brukerutvalg der brukerdepartementene, tillitsvalgte og vernetjenesten er representert. Fagdirektør Michel Midré skal lede utvalget og KMD vil fungere som sekretariat. KMD vil utarbeide en skisse for hvordan kontakten med brukerdepartementene, tillitsvalgte og vernetjenesten skal ivaretas, og Statsbygg skal med utgangspunkt i skissen utarbeide en oversikt over Statsbyggs arbeidsorganisering, mulig fremdriftsplan og forslag til øvrig opplegg (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b). Samme dag sender KMD en invitasjon til samtlige brukerdepartementer inkludert SMK og DSS, Akademikerne, YS Stat, Unio, NTL og vernetjenesten, der mottakerne inviteres til deltakelse RFP-prosessens BU. De inviterte aktørene bestemmer selv representanter uten føringer eller begrensninger fra KMD.

5.5.2 Definerings

Regjeringsbeslutningen har fulgt KVVU-ens anbefaling om hovedkonsept og besluttet Konsept Øst som hovedmodell for nytt RKV. De legger til grunn KVVU-ens analyseperiode på 50 år, og følger også KVVU-ens anbefaling om sekvensiell faseinndeling der første fase avsluttes i 2034. Det skal dimensjoneres for alle departementer foruten FD, og for å sikre funksjonelle bygninger i fremtiden åpnes det for tilbygg på baksiden av Høyblokka (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014e). Nytt RKV skal utarbeides med moderne og tidsriktige avtrykk med hensyn til ambisiøse energi- og miljømål.

Departementenes arbeidsplasser skal ikke utformes med underdekning og de skal få ansatte faste plasser, ytterrammer som Jan Tore Sanner mener: «(...)danner et godt grunnlag for reell involvering og god dialog med de ansatte» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014e). For å sikre fleksibilitet, fremtidsrettede arbeidsplasser, gode arbeidsformer og best mulig utnyttelse av den teknologiske utviklingen skal arbeidsplasskonseptet skal være ABW-basert (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a). Arealnormene for nybygg settes foreløpig til 23-25 m² bruttoareal per ansatt inkludert fellesområder, der 15 m² avsettes til arbeidsplassareal, men størrelsene skal undersøkes nærmere i forbindelse med RFP-arbeidet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a). Etter KVVU-ens anbefalinger skal det planlegges for totalt 5700 ansatte i 2034 i nye og gamle bygg, et nivå regjeringen legger seg

på fordi det: «(...)skaper fleksibilitet og muligheter for organisatoriske endringer hvis man ønsker det i tiårene som kommer» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014e).

Fellesfunksjoner som kantiner, resepsjoner, møteromsentre, presserom etc. ikke skal dubleres med mindre det er dokumentert særskilt behov for dette (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b).

5.6 Prosjektavklaringsfasen: Rom- og funksjonsprogrammet

5.6.1 Innledning

Proessen med å utarbeide RFP for nytt RKV strekker seg over en periode på to år. For å sikre en oversiktlig presentasjon av prosessen er det hensiktsmessig å inndele i tre faser.

Fasene skiller seg fra hverandre med hensyn til ulikt problemfokus, grad av overordnet organisering og styring samt nye politiske føringer, og faseinndelingen oppleves derfor naturlig. Den første fasen er fra første BU-møte i september 2014 til årsskiftet 2014/15. Fra årsskiftet og utover synes prosessen å få en større overordnet systematikk og organisering, og fase to varer fra januar 2015 til årsskiftet 2015/16. Den 17. desember 2015 fastslås en endelig arealnorm for statlige nybygg, og dagen etter sender KMD Statsbygg et føringsbrev der de bes vurdere forståelsen av begrepet «fast plass» nærmere. Den etterfølgende prosessen bærer preg av disse to politiske føringene og den siste fasen går derfor fra årsskiftet 2015/16 til KMD fastsetter Statsbyggs forslag til RFP for nytt RKV den 10. mars 2017.

5.6.2 Første fase: Arealnorm og arbeidsplasskonsept

3. september 2014 arrangeres det første BU-møtet for RFP i nytt RKV. Som alle de etterfølgende BU-møtene finner det sted i R5 i Akersgata 59 i Oslo, og 35 deltakere møter for å begynne den toårige prosessen. Det første møtet er et klassisk informasjonsmøte der deltakerne ønskes velkommen, og KMD presenterer hvilken funksjon det er tenkt at BU skal ha. Statsbygg redegjør for prosessen, milepæler og viktigheten av et godt samarbeid med brukerne, og informerer om at de er i prosess med å kontrahere en ekstern konsulent som over en toårig periode skal bistå Statsbygg i programmeringsarbeidet. En mer detaljert aktivitetsplan vil utarbeides når konsulenten involveres. Den viktigste oppgaven i oppstartsfasen av BU blir å revurdere den foreløpige arealrammen på 23-25 m² BTA pr. ansatt slik at Statsbygg får gitt sin anbefaling om hensiktsmessig bruttoarealstørrelse pr. ansatt for prosjektet innen medio desember 2014. Til slutt får deltakerne presentere sine synspunkter og forventninger til BU-arbeidet.

De to neste BU-møtene holder Statsbygg presentasjoner der de forsøker å etablere en felles forståelse av begrepet «Aktivitetsbaserte arbeidsplassutforming». ABW-konseptet har ifølge Statsbygg opphav i tre forutsetninger, nemlig erkjennelsen av at det har kommet nye og mer mobile måter å arbeide på, at jobb i økende grad forbindes med aktivitetene man utfører fremfor det fysiske stedet for hvor disse aktivitetene utføres, samt en økt bevissthet rundt hvordan fysisk kontorutforming kan benyttes som strategiske virkemidler for økt måloppnåelse (Sak 2014/1433-51). Statsbygg presenterer også ulike arealbegreper og -definisjoner. Det redegjøres blant annet for arealrelatert og bruksrelaterte dimensjoner som er to forutsetninger for å kunne diskutere arealeffektivitet (Sak 2014/1433-51). Areal effektive løsninger er ifølge Statsbygg en forutsetning for arealnормen i nytt RKV, og KMD ønsker å få fastsatt denne tidlig i prosessen b.la. fordi arealnормstørrelsen vil utgjøre et viktig element i grunnlaget for den estimerte styringsrammen for det overordnede prosjektet. På møtet 15.10.14 deltar representanter fra Statens pensjonskasse, Deloitte og Utdanningsdirektoratet (Udir) som presenterer sine erfaringer med aktivitetsbaserte arbeidsplasskonsepter, og det planlegges ekskursions til Deloitte og Udir 29.10.14.

På møtet 12.11.14 blir BU-deltakerne invitert til referansebesøk til Gjensidiges og NSBs hovedkontorer og konsulentene presenteres. Et team på tilsammen seks personer fra Rambøll Norge AS og Tegn_3 AS er kontrahert av Statsbygg til programmeringsarbeidet. Konsulentene orienterer om den videre prosessen for brukermedvirkning og forteller at plan for brukermedvirkning skal presenteres på møtet 21.01.15. I den forbindelse ønsker konsulentene innspill fra BU-deltakerne om hva de anser som BUs viktigste oppgaver, samt informasjon om pågående prosesser tilknyttet RFP-programmet i departementene (Sak 2014/1433-72). Også på dette møtet er arealnорм tema. Statsbygg presenterer arbeidet med arealrammen for nytt RKV, og orienterer om den overordnede konteksten i prosjektet nytt RKV og om hvordan det løper mange prosesser samtidig som samlet skal legge rammene for det kommende byggeprosjektet. RFP er med statlig reguleringsplan de viktigste prosessene på nåværende tidspunkt, og volumberegninger vil utgjøre et viktig element av grunnlaget for den estimerte styringsrammen for byggeprosjektet som Statsbygg skal levere før jul (Sak 2014/1433-72).

10.12.14 arrangeres siste BU-møte før jul. Innledningsvis redegjør møteleder Michel Midré om et notat tillitsvalgtorganisasjonene har sendt KMD vedrørende prosessen rundt vurdering

av arealnorm og saksgangsrutiner i BU. Statsbygg orienterer om status for idéfasen som gjennomføres i tilknytning til arbeidet med statlig reguleringsplan, og om at det fra januar til mars 2015 gjennomføres mulighetsstudier i RKV der seks team skal utforske kvartalets mulighetsrom som en del av beslutningstakers beslutningsgrunnlag (Sak 2014/1433-92). Videre presenteres ÅF Advansia som KMD har engasjert som kvalitetssikrer i prosjektet, konsulentene holder et innlegg der de redegjør for det overordnede målet med RFP-arbeidet og orienterer om det videre arbeidet i prosessen. Møtets hovedtema er Statsbyggs innlegg om vurdering av arealnormen. BU-deltakerne ble i forkant av møtet forelagt Statsbyggs utkast til notat om arealnormer, og notatet drøftes under BU-møtet før et revidert utkast sendes departementene med frist for innspill medio januar 2015 (Sak 2014/1433-58; Sak 15/532-7). Det reviderte notatet skal også drøftes i prosjektrådet, og KMD legger opp til regjeringsbehandling av saken etter departementsforeleggelsen. Notatet er gjennomgått og kvalitetssikret av ÅF Advansia (Sak 15/532-7). Statsbygg konkluderer i sitt notat at regjeringsbeslutningens arealnormer er hensiktsmessige som grunnlag for det videre RFP-arbeidet, og anbefaler en bruttoramme på 25 m² per person i nytt RKV.

5.6.2.1 Aktivisering

I tillegg til de allerede aktiviserte deltakerne til BU aktiviseres i denne fasen seks konsulenter fra Rambøll Norge AS og Tegn_3 AS som skal bistå Statsbygg i programmeringen. Enkelt deltakere fra Statens pensjonskasse, Deloitte og Udir aktiviseres ved at de er tilstede og redegjør for sine erfaringer med ABW-løsninger på BU-møtet 15.10.14. Den 10.12.14 presenteres også BU for ÅF Advansia, som er en ekstern kvalitetssikrer KMD har engasjert for å kvalitetssikre prosjektet, blant annet ved å gjennomgå Statsbyggs notatforslag til arealnorm. Når Statsbyggs forslag til arealnormstørrelse sendes på departementsforeleggelse aktiviseres også ekspedisjonssjefer, avdelingsdirektører og fagsjefer ved de ulike departementene.

5.6.2.2 Definerings

5.6.2.2.1 Arealnorm

I løpet av høsten 2014 skal Statsbygg vurdere den foreslåtte arealnormens hensiktsmessighet. KMD ønsker å fastsette denne tidlig i prosessen og har som intensjon at regjeringen skal behandle arealnormspørsmålet i februar 2015 (Sak 2014/433-99). Tidlig fastsettelse er viktig for å unngå usikkerheter i det videre arbeidet, og fordi tidlig fastsettelse vil ha stor betydning

for det parallelle arbeidet med statlig reguleringsplan og prosjektets kostnadsstyring (Informant; Sak 2014-1433-51). Under presentasjonene for BU om arealnormer vektlegges arealeffektive løsninger som en forutsetning for arealnormen i RKV, og det tydeliggjøres hvordan arealeffektivitet vil ha betydning for hensyn som miljø, økonomi, RKV som signalbygg og øvrige politiske målsettinger (Sak 2014/1433-51). Miljø og bærekraft er viktige mål for KMD, og ifølge en informant vil: *«Det store bærekraftmålet være å redusere arealbruken, for reduserer du arealbruken så reduserer du energibruken, materialkostnader og klimaavtrykket på materialer»*, i tillegg til driftsrelaterte kostnader, renhold og utskiftning av materiale på sikt etc. Ifølge samme informant er: *«Et annet mål for departementet, så lenge det heter kommunal- og moderniseringsdepartementet – at de ønsker å reformere offentlig sektor så den skal ligne mer på privat sektor»*, i tillegg til at det er: *«Et ønske om mer fleksible arbeidsformer og for mer fleksible arbeidstider»*. For å kunne oppnå dette må en ta innover seg den utviklingen som skjer i arbeidslivet med hensyn til at man ikke lenger jobber på fastmontert utstyr. Særlig viktig er det at nytt RKV tar innover seg trender som arealeffektivisering, bærekraft og arbeidslivmodernisering, fordi nytt RKV vil være et symbolsk foregangsbygg med potensiell sterk påvirkningskraft for hvordan andre deler av det offentlige Norge velger å utarbeide sine virksomheter (informant).

Arealnormen er et av temaene som genererer flest spørsmål og innspill fra brukerne i løpet av høsten 2014. Under flere av BU-møtene høsten 2014 etterspør brukerne og tillitsvalgte b.la. hvor erfarings- og referansetallene for arealnormstørrelsen er hentet fra, hvilke spesifikke funksjoner som skal inngå i BTA-rammen og om valgt arealramme vil kunne legge føringer for valg av ulike konseptløsninger. Flere ganger i løpet av høsten 2014 stiller brukerne spørsmål ved om det er hensiktsmessig å fastsette en arealnorm for departementsansatte i nytt RKV før man har kartlagt departementenes kjerneoppgaver og arbeidsmønstre. Akademikerne poengterer under drøftingen av Statsbyggs arealnormnotat at arealtallene ble satt som foreløpige *nettopp* fordi man ønsket å involvere brukerne og kartlegge deres behov, og hevder man vanskelig kan konkludere før dette er gjort. Flere informanter fra brukersiden problematiserer også dette, og mener KMD kom feil ut i prosessen ved ikke ta utgangspunkt i ansattes arbeidsoppgaver og -mønstre fra start: *«(...)for deretter å undersøke hvordan man på best mulig måte kunne designe den beste arbeidsplassløsningen»*.

I notat fra tillitsvalgtapparatet til KMD av 9.12.14 uttrykker de tillitsvalgte bekymring vedrørende prosessen rundt nytt RKV, særlig tilknyttet Statsbyggs arealnormvurdering, der de

hevder at: «*Utilstrekkelig beslutningsgrunnlag og svært stramme tidsfrister fører til at det er vanskelig å vurdere hvorvidt foreløpig arealramme kan være tilstrekkelig*» (Sak 2014/1433-58). De viser til at referansebesøk til virksomheter i Nord-Europa og Norden har blitt tillagt avgjørende vekt for vurderingen av den foreløpige arealnormens hensiktsmessighet for nytt RKV, og påpeker at det ikke har blitt begrunnet hvorfor nettopp disse bygningene ble benyttet som referansebygg, at arealnormene for byggene ikke er opplyst om og at det mangler informasjon om bruttoareal, brukergrupper eller grad av tilfredsstillelse og formålstjenlighet (Sak 2014/1433-58). Organisasjonene mener de mangler tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til arealstørrelsen for nytt RKV, til tross for at de gjentatte ganger har etterspurt ytterligere informasjon om dokumentasjonsgrunnlag (Sak 2014/1433-58). Uttrykt behov for kartlegging av departementenes arbeidsformer og -behov *før* en overordnet arealnorm fastsettes har blitt avvist med henvisning til det trange tidsskjemaet. De problematiserer også at sen deling av store sakspapirmengder i forkant og etterkant av møter vanskeliggjør representantenes arbeid med informasjonsdeling, diskusjon og utarbeidelse av hensiktsmessige innspill til råd- og utvalgsmøter (Sak 2014/1433-58). Notatet foreslår en rekke punkter for hvordan disse problemstillingene kan forbedres (Sak 2014/1433-92).

5.6.2.2.2 Arbeidsplasskonsept

ABW-utforming er på dagsorden på tre av fem BU-møter høsten 2014. Allerede på første møte vil deltakerne vite når fordelingen av cellekontorer og åpne løsninger skal klargjøres, og det bes om konkrete eksempler fra virksomheter med erfaringer fra ABW-konseptet for økt kunnskap om hvilke virkninger konseptet har hatt for trivsel og arbeidsmåter. Brukersiden ønsker en tydeliggjøring av konseptbegrepene og økt fokus på hva ABW-løsninger egentlig er og vil innebære for brukerne. Flere ganger i løpet av høsten 2014 problematiseres det om konseptet er forenlig med regjeringsbeslutningen om faste plasser, og flere er kritiske til relevansen av å besøke virksomheter med «free seating»-praksis når den politiske beslutningen er faste plasser uten underdekning. Organisasjonene foreslår befaringer til flere virksomheter med ulike kontorløsninger som Konkurransetilsynet, SMK, FD og JD, men som det fremkommer i tillitsvalgtes notat til KMD av 9.12.14 avvises disse forslagene (Sak 2014-1433-58).

Statsbygg forsøker å etablere en felles forståelse av konseptet, og orienterer blant annet om hvordan konseptet gir brukerne større variasjon i steder og måter å arbeide på, bedre arealutnyttelse samtidig som konseptet er areal- og økonomibesparende. De foreller om

konseptets fleksibilitet og robusthet ved endringer i den organisatoriske strukturen, samt hvordan ABW-konseptet er en strategi for tilrettelegging for samspillet mellom konsentrasjonsarbeid og kunnskapsdeling i kunnskapsbedrifter (Sak 2014/1433-51). Det gjennomføres referansebesøk til virksomheter i Oslo med erfaringer fra konseptet, i tillegg til at eksterne deltakere inviteres til BU for å drive erfaringsformidling. I tillegg planlegger KMD referansebesøk med BU-deltakerne til utenlandske virksomheter med ABW-konsepterfaringer i løpet av våren 2015, der hensikten er å øke brukernes forståelse av konseptet og etablere en felles forståelse av begrepene (Sak 2014/1433-70).

På spørsmål om konseptet er forenlig med faste plasser svares det at det ikke er noen motsetning, men at faste plasser båndlegger endel areal, og at det er viktig at det finnes tilstrekkelig arealer til å utforme fellesarealene (Sak 2014/1433-51). Det påpekes at begrepet «fast plass» ikke er definert ennå, og at det kan bety fast plass innenfor et team eller seksjon som ligger i en fast sone. Som en informant er inne på vil defineringen av plassbegrepet ha konsekvenser for evnen til å utnytte og: *«(...)ivareta den fleksibiliteten som lå i ABW-konseptet i utgangspunktet»*. Arealnormens fastsettelse benyttes som argument på spørsmål om fordelingen av cellekontorer og åpne løsninger, da denne må klargjøres før man går i dybde og fastsetter rom og funksjoner. Når Statsbygg i desember 2014 presenterer arealrammeanbefalingen på 25 m² BTA per person argumenteres det for at rammen er robust nok til å tåle mange ABW-varianter, samt at man ved å ikke fastlåse arbeidsplassrelatert areal helt ennå får større fleksibilitet i utformingen av arbeidsplassene – hvilket gir rom for en god og konstruktiv prosess når ønsker og behov skal kartlegges i det videre BU-arbeidet (Sak 2014/1433-92).

5.6.3 Andre fase: Aktivitetsplan, informasjonsinnhenting og referansebesøk

I januar 2015 organiseres den overordnede RFP-prosessen i to hovedgrupper: En programmeringsgruppe (ProG) og en fokusgruppe for strategisk arbeidsplassutforming (SAPU). I tillegg etableres det i løpet av våren 2015 ytterligere fire fokusgrupper, som er undergrupper av ProG og som skal fungere som Statsbyggs arbeidsgrupper ved å tilrettelegge for informasjonsinnhenting og være konstruktive bidragsytere til RF-programmet (Sak 2014/1433-101; Sak 2014/1433-114). ProG nedsettes for å sikre effektiv produksjon av RF-programmet og har ansvaret for å forberede og utarbeide selve RFP-dokumentet. Gruppen fatter ingen avgjørelser, og alle innspill fra fokusgruppene til ProG fremlegges for ytterligere diskusjon i BU før de eventuelt innarbeides i RF-dokumentet (Sak 2014/1433-99). I januar

presenteres forslag til aktivitetsplan for brukermedvirkning, og i mars 2015 presenteres en bearbeidet plan der det fremkommer at SAPU skal gjennomføre arbeidsmønsterkartlegging gjennom spørreundersøkelser, tilstedeværelsesundersøkelser og befaringer i eksisterende lokaler samt følgeevalueringer av nye arbeidsformer i utvalgte lokaler (Sak 2014/1433-101). Spørreundersøkelsen gjennomføres hos alle medarbeidere i SMK, DSS og departementene i løpet av de to første ukene i juni, og får en oppslutning på ca. 60%. Fra september og utover analyseres og tolkes resultatene, og det skal gjennomføres kvalitative undersøkelser for å forstå svarvariasjoner. Planen er å ferdigstille arbeidet i november 2015 (Sak 2014/1433-112).

I løpet av våren gjennomføres fremtids- og visjonsverksted med BU-deltakerne der begrepet «departementsfellesskap» skal gis et felles innhold, og temafokus og erfaringene herfra dette verkstedet benyttes som arbeidsgrunnlag i den videre RFP-prosessen (Sak 2014/1433-110). I løpet av mai og juni drar BU-deltakerne på to referansebesøk til Nederland og Finland, og SAPU reiser på referansebesøk til Belgia i juni. Besøkene er til departementer og statsbygninger med ulike ABW-kontorutforminger, og hensikten med besøkene er å vise hvordan ulike ABW-løsninger fungerer i praksis hos utenlandske departementer og hvordan disse har løst tilsvarende problemstillinger som norske departementer står overfor, blant annet med hensyn til sikkerhet, konsentrasjonsarbeid og -soner, behandling av saker med høy konfidensialitet etc. Gjennom hele året orienterer Statsbygg og konsulentene om ulike aspekter ved RFP-prosjektene, og holder presentasjoner om hvilken betydning nye arbeidsplasser har for individet, departementene og departementsfellesskapet, samt hvordan arbeidsformer og 'kontorbegrepet' er i stadig utvikling (Sak 2014/1433-95; Sak 2014/1433-99). Særlig SAPUs arbeid med spørreundersøkelsen og tilhørende prosesser er stadig tema i løpet av høsten 2015 og genererer mange innspill fra brukerne. Etter siste BU-møte før jul distribueres en terminologiliste Statsbygg har utarbeidet for å sikre at alle BU-deltakerne har samme forståelse av prosessens viktigste begreper (Sak 2014/1433-120).

I forbindelse med idéfasen som gjennomføres i tilknytning til statlig reguleringsplan gjennomføres det i februar et midtveisseminar med de syv teamene der hovedtema er innspill fra RFP-prosessen (Sak 2014/1433-95). De samlede tilbakemeldingene er at RFP har et betydelig antall kvadratmeter som vil føre til høye bygninger, og flere team ønsker å undersøke mulighetene for reduksjon av programmets arealstørrelse gjennom reduksjon av BTA, forutsetningen om 100% tilstedeværelse eller ved å legge funksjoner med lavere sikkerhetskrav utenfor planområdet (Sak 15/532-10). Med bakgrunn i disse tilbakemeldingene

beslutter KMD å utsette regjeringsbehandlingen og fastsettelsen av arealnormstørrelsen til høsten 2015, for å se nærmere på resultatene av parallelloppdragene (Sak 2014/1433-99; Sak 15/322-10). I juni ferdigstilles evalueringskomitéens rapport av idéfasen med parallelloppdrag. Komitéen mener arealnormen på 25 m² BTA kan reduseres, og at forutsetningen om 100% samtidighet er meget generøs og ikke er i samsvar med forutsetningene for arbeidsplassplanlegging i det private (Statsbygg 2015b:16-17). Det anbefales at RKV utformes etter samme krav som øvrige moderne og attraktive bygg, og at: «(...)Effektiv organisering, en arkitektur som optimaliserer muligheten for samhandling internt og mellom departementene, arbeidsplasser med gode lysforhold, fleksibilitet og generalitet er [...] grunnleggende forutsetninger» (Statsbygg 2015b:21). Usikkerhet tilknyttet RF-programmet, fremtidig departementsstruktur og fremtidige sikkerhetsvurderinger er momenter evalueringsrapporten mener gjør spørsmålet om behov for generalitet av særlig relevans og betydning for nytt RKV (Statsbygg 2015b:21-22).

2015 avsluttes med at KMD den 17. desember offentliggjør Rundskriv om normer for energi- og arealbruk for statlige bygg, der det fastslås at det: «For framtidige statlige kontorlokaler og kontordelen i bygg til virksomheter med arealkrevende formål fastsettes en arealnorm på 23 kvm. BTA per ansatt» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015c). Arealnormen er å anse som en øvre grense. Dagen etter sender KMD brev til Statsbygg med føringer for videre reguleringsplan- og RFP-arbeidet. Her bes Statsbygg vurdere en ytterligere reduksjon i arealrammen, samt å vurdere forståelsen av begrepet «fast plass» nærmere (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015b). Det fremheves at tilstrekkelig areal for ulike arbeidsformer skal prioriteres fremfor faste arbeidsplasser for den enkelte.

5.6.3.1 Aktivisering

ProG og SAPU og de øvrige fokusgruppene skal ledes av Statsbygg med konsulentene, og Statsbygg har skissert hvilken kompetanse de ønsker representert, men det er KMD som utnevner deltakerne til gruppene (Sak 2014/1433-95; Sak 2014/1433-101). I januar 2015 har KMD allerede bestemt flere av deltakerne til ProG og SAPU, men ber BU komme med forslag til brukerrepresentanter. Departementene, hovedvernombud og tillitsvalgte er representert i gruppene, og i tillegg tilknytter ProG seg sikkerhetskompetanse via KMD v/BST, sikkerhetslederforum, ekspertgruppe sikkerhet, kompetanse fra DSS og Forsvarsbygg (Sak 2014/1433-99). Deltakerne må ha tid, interesse og kompetanse for å delta, og det

påpekes at medlemmene deltar som fagressurser der hovedmålet er å komme med konstruktive innspill til RF-programmet (Sak 2014/1433-95; Sak 2014/1433-99).

ProG er ansvarlig for koordinering og vurdering av informasjonen fra SAPU og øvrige fokusgrupper, og skal i utgangspunktet ikke fatte noen avgjørelser, men en informant hevder imidlertid at: «(...)En del av avgjørelsene tilknyttet hvordan funksjonene i nytt RKV skulle fungere i realiteten ble fattet i ProG», og at ProG var den reelle premissleverandøren i utarbeidelsen av programmet. Videre følger det av RFP-dokumentet at den formelle² brukermedvirkningen skjer i BU, men en annen informant hevder at: «Den reelle [...] og største andel[en] av brukermedvirkninga foregikk i de fokusgruppene». En siste informant forteller at flere fagforeningsrepresentanter i fokusgruppene syntes det var vanskelig å håndtere en motstridende og: «(...)hybrid rolle der de primært skulle sitte som fagpersoner, og ikke organisasjonsrepresentanter», og at:

«De opplevde at det ble vanskelig å stille med mandat fra organisasjonene inn i de diskusjonene, i forhold til å kunne frigjøre seg fra mandatet med tanke på å diskutere aktuelle løsninger og [...] være konstruktivt med i diskusjonene [...] om et arbeidsplasskonsept som ikke var det man egentlig ønska».

Utover dette tildeles ingen ytterligere deltakere eksklusive deltakerrettigheter til RFP-prosessen, men aktiviseringen av deltakere fra idéteamene i parallelloppdragene gjennom midtveisseminaret samt aktiviseringen av deltakere fra referansebesøkene i Belgia, Finland og Nederland åpner likevel opp for impulser og innspill fra utenforstående til prosessen.

5.6.3.2 Definerings

I denne perioden er fokusgruppene, arealnorn og den planlagte brukerkartleggingen tema som genererer mange spørsmål og innspill fra brukersiden. Det bes om at mandatene til ProG og fokus tydeliggjøres, og brukerne har en rekke innspill om når og hvordan kartleggingen bør gjennomføres, og lurer på om foreløpige resultater fra spørreundersøkelsen kan benyttes som en del av beslutningsgrunnlaget for den utsatte arealnornen. Flere problematiserer hvorfor det skal gjennomføres tilstedeværelsesundersøkelser når regjeringsbeslutningen fastslår at det skal planlegges med faste plasser og uten underdekning, samt hvorfor alle referansebesøk i utlandet utelukkende har gått til virksomheter uten faste plasser.

² (Statsbygg 2016a, 83).

Hovedtrykket ligger derimot på ABW-konseptet og referansebesøkene, da det er et uttrykt ønske både fra KMD og brukerne å etablere økt og felles forståelse av konseptet.

5.6.3.2.1 Arbeidsplasskonsept

Informantene fra brukerdepartementene er enige om at ABW-konseptet vokste på dem jo mer kunnskap de opparbeidet seg om konseptet, og hevder det var avgjørende for konseptforståelsen å besøke utenlandske referansebygg der man fikk se hvordan løsningene fungerte i praksis. Å høre andre lands og virksomheters erfaringer med implementeringen av konseptet, samt å erfare hvordan hensyn som sikkerhet, konfidensialitet etc. var ivaretatt i et ABW-konsept, bidro positivt. Flere informanter beskriver dette som en modningsprosess, og både fra bruker- og prosjektansvarlig-siden forteller informanter at referansebesøkene førte til en stor forandring med innstillingen i hele. To informanter forteller uavhengig av hverandre om opplevelser av å entre et kontorlokale og umiddelbart få en følelse av at: «*Oi, her kunne det vært kult og jobbe!*». De fleste informantene er tydelige på at referansebesøkene presenterte ulike ABW-løsninger som tydelig illustrerte hvordan ulike konseptløsninger kan variere i kvalitet og attraktivitet, og at både «knallgode løsninger» og veldig dårlige løsninger, ble presentert.

Til tross for at mange av informantene syntes konseptet ble mer forståelig etter referansebesøkene, var flere fra brukersiden kritiske til hvordan referansebesøkene var gjennomført og konseptløsningene fremstilt. Flere informanter hevdet at de besøkte bygningene og institusjonene ikke var gode eksempler fordi de ikke kan sammenlignes med Norges forutsetninger. Dette gjelder b.la. fordi arealstørrelsene og de funksjonene som inngikk i disse referansebesøkene ikke var de samme som funksjonene som skulle inngå i den norske arealstørrelsen. En informant hevder b.la. at noen bygninger:

«(...)Som hadde en veldig god arealeffektivitet ble lagt fram [...], også spurte jeg: «Er disse arealene med? – Neii», «Er disse arealene med? – Nei», slik at alt er en sannhet med modifikasjoner, og når de viste til andre land så var det mye arealer som de landene ikke hadde med i sitt regnestykke som er med i vårt, så ja – det blir ikke helt sammenlignbart».

Dette bekreftes i vedlegg til det innstilte RF-programmet, der Statsbygg skriver følgende om referansebesøkene til utlandet: «(...)Det er likevel flere usikkerhetsmomenter i det å

sammenligne arealrammer – den største er knyttet til hvilke funksjoner som ligger innenfor og utenfor rammene» (Statsbygg 2016d:72).

En annen informant påpeker at det forvaltningsmessige nivået i flere av referansebesøkene er ulikt fra nivået departementene i Norge ligger på, og at noen av virksomhetene i utlandet utfører oppgaver som i Norge løses på direktorat- eller etatsnivå. Dette har betydning for sammenlignbarheten fordi løsningene som anses som tilstrekkelige for eksempel med hensyn til intern sikring av saker av sensitiv karakter eller på et visst klassifisert nivå, ikke med sikkerhet vil kunne regnes som tilstrekkelige for de norske departementene som behandler saker på et høyere forvaltningsmessig nivå. Det fremkommer av vedlegg til RFP at noen av de utenlandske departementslokalene BU besøkte har vært samlokalisert med direktorats- og etatskontorer, men det er vanskelig å finne informasjon i RFP-dokumentet som bekrefter eller avkrefter informantens påstander (Statsbygg 2016d:69).. En annen informant hevder imidlertid at utfordringer tilknyttet sensitivitetssikring etc. ble tatt høyde for og ivaretatt gjennom erfaringsbesøk til patent- og apoteklokaler med ansvar for sikring av dokumenter og informasjon som også har svært høy skjermingsverdi pga. dokumentenes betydelige økonomiske verdi.

Under utlandsbesøkene redegjør virksomhetene for bakgrunn for valg og de hensyn som ble vektlagt under utformingen av ABW-baserte kontorløsninger. Bakgrunnene for ABW-løsningene er økonomi, samhandling og ny praksis samt miljøhensyn, og det påpekes hvordan ABW-løsninger i tillegg gir gevinst både i form av økt tilrettelegging av ulike aktiviteter, men også for samfunnsøkonomiske og miljømessige hensyn (Statsbygg 2016d:72). Av vedlegg til RFP kan en lese at: *«Sett i et større perspektiv vil det å gå fra individuell til kollektiv tilhørighet, eller fra «mitt» til «vårt», bidra til en mer bærekraftig utvikling av statens eiendom» (Statsbygg 2016d:72).* Felles for departementsreferansene er: *«(...)Et eksplisitt fokus på sammenhengen mellom organisatoriske, teknologiske og fysiske utforminger, og viktigheten av å tilrettelegge organisatorisk og teknologisk for god bruk av den aktivitetsbaserte arbeidsplassløsningen» (Statsbygg 2016d:71).* Utvikling av nye ledelsesformer, nye incentivstrukturer og arbeidsprosesser er organisatoriske tilpasninger som vektlegges som avgjørende suksessfaktorer. I tillegg bidrar utviklingen av overdepartementale strukturer og ansettelser i departementsfellesskapet fremfor enkeltdepartementer til at IT- og HR-oppgaver løses likt, og til at arbeidstakere enklere kan flyttes mellom departementene ved organisasjonsstrukturendringer (Statsbygg 2016d:71).

Statsbygg og konsulentene benytter seg av de samme begrunnelsene og argumentene som referansevirksomhetene når de under BU-møter 2015 diskuterer ABW-løsninger. De påpeker at arbeidsplassutformingen må ta hensyn til produksjonsprosessene som foregår i en organisasjon og tilpasses slik at arbeidsplassen understøtter gode produksjonsprosesser, og for å sikre dette må det tas hensyn til samspillet mellom det organisatoriske, teknologiske og fysiske (Sak 2014/1433-117). De orienterer om hvordan ulike grep i RFP-fasen har betydning for miljømåloppnåelsesgraden, det vises til hvordan arbeidslivsutviklingen har ført til økt hjemmekontorbruk og til studier som har vist at man kun er ved kontorplassen 40-50% av tiden, som fra et økonomi- og miljøperspektiv ikke argumenterer for at alle skal ha sin egen faste plass (Sak 2014/1433-99). Det tydeliggjøres at forskningsresultatene spriker på om ABW-konseptet gir mer eller mindre fornøyde ansatte, og det påpekes også i vedlegg til RFP at litteraturgjennomgangen av forskningsfeltet gir ulike og motstridende resultater (Statsbygg 2016d:75). En informant opplevde Statsbyggs og konsulentenes henvisninger til varierende forskningsfunn som svært ryddig, og påpekte at det å gå for et konsept med såpass motstridende forskningsresultater på mange måter overdrar ansvaret for departementsansattes tilfredshet og effektivitetsresultater til de som skal utarbeide og utforme arbeidsplassene, og påpeker i den forbindelse at: «*De må virkelig anstrenge seg for å finne de gode løsningene*».

5.6.4 Tredje fase: Nye føringer, fellesfunksjoner og ferdigstillelse

På BUs januarmøte i 2016 orienteres det om hovedfunnene fra spørreundersøkelsen og for resultatenes sammenheng med øvrige kartleggingsaktiviteter. Det er få forskjeller mellom departementene, de ansatte angir ved selvrapportering å bruke 65% av tiden ved egen kontorarbeidsplass og at det er stor tilfredshet ved hvordan dagens kontorutforming tilrettelegger for individuell konsentrasjon og internt samarbeid (Sak 2014/1433-122). Resultatene viser at fremtidig arbeidsplassutforming må tilrettelegge for konsentrasjon og samarbeid i egen enhet, og at ulike enheter har ulikt behov for tilrettelegging. Det vil gjennomføres kvalitative kartlegginger der registrering, observasjon, intervjuer og piloter vil bidra til utdypende hvordan lokalene brukes (Sak 2014/1433-122).

Det redegjøres også for resultater fra fremtidsverkstedet gjennomført i januar 2016 der 36 eksterne eksperter har fått kommet med sine faglige innspill til RFP-arbeidet (Sak 2014/1433-124). Stort miljøfokus, distribuert arbeid, virtuell samhandling, individtilpasset teknologi og automatisert rutinearbeid var fellestrekk deltakerne forventet at personer i fremtiden ville

vektlegge. Materialet fra verkstedet systematiseres i fysiske, teknologiske og atferdsfokuserte perspektiver, og benyttes som grunnlag for det videre rom- og programmeringsarbeidet, både med hensyn til arbeidsplassutforming og fellesfunksjoner (Sak 2014/1433-124). Utover perioden rettes mye av oppmerksomheten på utviklingen av gode fellesfunksjoner og på arbeidet i fokusgruppene med dette som tema. 16. mars 2016 gjennomføres et fremtidsrettet dialogverksted med fokus på fellesfunksjoner, og også her vektlegges fremtidsperspektivet i arbeidet med ulike temaer (Sak 2014/1433-126).

I løpet av våren 2016 gjennomføres det registreringer i fire departementer og DSS for å kartlegge og forstå bruksmønsteret. Etter fire tilstedeværelsesmålinger om dagen i to uker viser en gjennomsnittlig tilstedeværelse på 55,3% i arealene, der 36% er ved arbeidsstasjoner og 19% er i møterom, sosiale soner, multirom eller gangareal (Sak 2014/1433-126). Maksimalt og minimal registrert arbeidsstasjonsbruk er på hhv. 42,3% og 25,7%, og minimum tilstedeværelse i lokalene er på 39,5% (Sak 2014/1433-126). 77% av registrerte møter er med 1-3 deltakere, men hos er det registrert JD og OED flere middels store møter som det må tas høyde for i planleggingen.

Fast plass-begrepet er et viktig tema i denne fasen, og definisjonen endres i tråd med KMDs føringsbrev. På BU-møtet i juni 2016 presenteres og diskuteres forslag til arbeidsplasskonsept i nytt RKV. Utgangspunktet er fortsatt ABW-baserte arbeidsplasser der aktivitetene er utgangspunktet for å utforme arbeidsplassløsningene, og der det legges opp til deling av rom for flere aktiviteter, som vil føre til bedre utnyttelse av areal og økt kvalitet på arbeidsplassen (Sak 2014/1433-126). Det foreslås at fast plass skal bety tilhørighet i hjemmebase, at det planlegges med flere arbeidsplasser enn ansatte og færre tradisjonelle arbeidsplasser og at det utarbeides en standard kontorutforming med valgfrihet på organisatorisk nivå. Slik programmering bidrar til mest mulig frihet senere i prosessen (Sak 2014/1433-126). Lokale og sentrale tilpasningsareal tas ut av den enkeltes arbeidsplassareal for å sikre at arealene kan tilpasses de spesialiserte arbeidsformene som trengs i hvert enkelt departement, samt for å sikre valgfrihet, variasjon og fleksibilitet i kollektive arealer (Sak 2014/1433-126). På samme møte svarer KMD på innspill fra Akademikerne at det fortsatt planlegges for at det ikke skal være underdekning.

På BU-møtet i september 2016 redegjøres det for departementsinnspillenes hovedtema i tilknytning til forslag om arbeidsplasskonseptet i RFP. Arbeidsplasskonsept,

kunnskapsgrunnlag og prosess, der blant annet begrepsapparat, alternativbeskrivelser, kartleggingsunderlag, arbeidsmiljø og konsekvenser for individ trekkes frem som hovedtemaene på tilbakemeldingene (Sak 2014/1433-138). I løpet av høsten arbeider Statsbygg videre med å bearbeide og innarbeide innspillene i dokumentet, og 1. november 2016 ferdigstiller de sitt endelige RFP-forslag som sendes KMD til behandling. I forslaget anbefales det at arbeidsplasskonseptet i nytt RKV utformes etter fokus på skjerming, tar utgangspunkt i faste plasser som tilhørighet i hjemmebase og til at det legges opp til 25% underdekning av ordinære arbeidsstasjoner (Statsbygg 2016a:30). 10. mars 2017 fastsetter KMD Statsbygg forslag til RFP for nytt RKV med to modifikasjoner: At de arbeidsplassrelaterte arealene foreslått avsatt i fellesområdene reduseres med 700 m² som en reserve for departementer med særskilte behov, samt at departementet vil komme tilbake med justeringer i arealene for enkelte av fellesfunksjonene mellom byggene (Statsbygg 2017).

5.6.4.1 Aktivisering

I denne fasen aktiviseres 36 eksterne eksperter med ulike fagbakgrunner til Fremtidsverkstedet, og i forbindelse med Dialogverkstedet aktiviseres BU-deltakerne, ProG, fokusgruppene og prosjektrådet. Kartleggingsregistreringene skjer i JD, OED, KD, NFD og DSS, og totalt 428 departementsansatte registreres.

5.6.4.2 Definerings

I den siste RFP-perioden rettes programmeringsfokuset på fellesfunksjoner, men definerings av fast plass-begrepet, kartleggingsundersøkelsene og Statsbyggs forslag til arbeidsplasskonsept vies også stor oppmerksomhet. Siden det er de arbeidsplassrelaterte spørsmålene som har vært de mest toneangivende i prosessen til nå, er det også disse som får fokuset i det videre i denne studien.

KMD og Statsbygg med konsulentene argumenterer med bakgrunn i resultatene av de gjennomførte tilstedeværelsesundersøkelsene for hvorfor et ABW-basert arbeidsplasskonsept vil fungere for departementene, og hevder resultatene gir en viktig indikator for hvilke romtyper det er behov for i programmeringen. KMD påpeker at tallene er interessante sammenlignet med internasjonale undersøkelser med nær likhet til andre virksomheters tallgrunnlag, hvilket er: «(...)en viktig veiviser og godt grunnlag for å tenke gode arbeidsplasser og arealeffektivitet» (Sak 2014/1433-126). B.la. med bakgrunn i

tilstedeværelsesregistreringen og at RFP skal tilrettelegge for best mulig arbeidsforhold innenfor de politisk gitte rammene, endres forståelsen av begrepet fast plass til å bety tilhørighet i en arbeidssone heller enn individuell tilhørighet til en fast arbeidsstasjon (Sak 2014/1433-126; Sak 2014/1433-136). Det vises i den forbindelse b.la. til Leesman-indexen som viser at åpen plass med tilhørighet til en arbeidssone med stor variasjon scorer «høyest langs nesten alle akser», hvilket ifølge Statsbygg med konsulentene sier noe om betydningen av variasjon for arbeidsplassutforming, og de argumenterer for at tilhørighet i arbeidssone fremfor fast plass fortsatt gir alle et fullverdig sted å jobbe, samtidig som det frigir areal til ulike variasjonsmuligheter (Sak 2014/1433-126). Som det følger av forslaget til og innstillingen av arbeidsplasskonsept for nytt RKV, vektlegges det stor valgfrihet og fleksibilitet i løsningen, og: «(...)tilstrekkelig arealkonsept for ulike arbeidsformer [er] prioritert, framfor faste arbeidsplasser for den enkelte» (Statsbygg 2016a:30).

Brukersiden fokuserer i denne fasen på kartleggingsundersøkelsene og fast plass-begrepet. Det kommer innspill på tekniske sider ved tilstedekartleggingen, som at laveste registrerte resultat kan ha vært i en lunsj da det ble talt kl. 11 og 13, samt at tallet for maksimal tilstedeværelse kunne vært høyere hvis registreringen for eksempel hadde foregått i innspurten av budsjettarbeidet (Sak 2014/1433-126). Flere vil vite hvordan forholdet mellom fleksibilitet og standardisering er tenkt ivaretatt, og Akademikerne hevder prosjektet er sterkt understyrt og påpeker at statsrådets uttalelser om fast plass og ingen underdekning: «(...)i praksis har blitt endret [...] underveis uten god nok kommunikasjon, gode nok analyser eller oppslutning blant de ansatte» (Sak 2014/1433-136). Svarene fra departementsforeleggelsen om arbeidsplassforslaget av juni 2016 gir tydelige tilbakemeldinger på at begreper brukes uten samsvar med alminnelig forståelse og det etterlyses beskrivelser av andre arbeidsplassalternativer og begrunnelser for arbeidsplassanbefalingen (Sak 2014/1433-136). Det gis innspill om at økonomiaspektet måtte tydeligere frem i konseptet, og om at konseptet fremstår som noe subjektivt ved å snakke ned dagens kontorløsninger, og at man i det videre burde være tydelig og «si ting slik de er» når det gjelder underdekning og clean desk (Sak 2014/1433-136).

5.7 Oppsummering

5.7.1 Aktivisering

Det er vanskelig å gi et eksakt tall på hvor mange deltakere RFP-prosessen har aktivisert, men det er på det rene at minst 65 personer per september 2016 har eksklusive deltakerrettigheter til BU (Sak 2014/1433-138). I tillegg har prosessen fortløpende rapportert til og fått innspill fra RFP-prosjektets Prosjektråd og parallelle prosjektprosesser, åpnet opp for innspill fra 36 eksterne deltakere på fremtidsverksted, deltatt på referansebesøk til minst tre norske virksomheter og til ulike virksomheter i tre ulike land, samt at arbeidet i ProG, SAPU og de øvrige fokusgruppene har aktivisert eksterne fagpersoner i tilknytning til sitt arbeid. Et grovt og med hensikt underdrevet estimat vil være at RFP-arbeidet siden begynnelsen i 2014 har aktivisert minst 150 deltakere, som alle har hatt anledning til å presentere sine faglige vurderinger og vektlegge sine hensyn i sine innspill til prosessen. Regner en med KVVU, KS1 og Arbeidsrapporten vil dette antallet deltakere raskt nærme seg et estimat på 200 personer. Basert på disse tallene er det med andre ord liten tvil om at prosessen har vært preget av mange deltakere, som etter premissene i Egebergs strømperspektiv (1981) forventes å ha betydning for kompleksiteten i og sammenkoblingen av problem- og løsningsstrømmene.

5.7.2 Definerings

De mest diskuterte problemstillingene i denne prosessen er tilknyttet framskrivningen av antall departementsansatte i 2034, arealstørrelser og arbeidsplasskonsept. KVVU-en anbefalte 5700 ansatte ved innflytting i 2034, en arealramme på 24-29 m² BTA per ansatt og en arbeidsplassløsning med 75% åpent landskap og 25% cellekontorer, «clean desk»-prinsipp uten faste plasser og 10% underdekning. KS1-rapporten hevdet framskrivningen av antall ansatte var for lav og anbefalte 6300 ved innflytting i 2034 som et mer realistisk ansatt-tall. Rapporten ga ingen øvrige anbefalinger om arealnorm eller arbeidsplasskonsept pga. det parallelle arbeidet i arbeidsgruppa for fremtidige arbeidsplasser. Arbeidsgruppa la til grunn KS1-rapportens ansattantall på 6300 for 2034, reduserte anbefalt arealstørrelse fra KVVU-en til 23-25 m² BTA per ansatt og anbefalte en ABW-arbeidsplassutforming etter prinsippene om «free seating», men uten underdekning. Regjeringsbeslutningen av 22. mai 2014 fastslår at nytt RKV skal planlegges for 5700 departementsansatte i 2034, med en arealstørrelse på 23-25 m² BTA per ansatt og en arbeidsplassutforming etter prinsippene om ABW, men med faste plasser og uten underdekning. I desember 2015 bestemmes det i rundskriv at arealrammen settes til 23 m² BTA per ansatt som øvre grense, og det besluttes at definisjonen av fast plass

skal vurderes nærmere. Det innstilte RFP-dokument i mars 2017 ender med anbefalinger om 23 m² BTA som arealnorm, et ABW-basert arbeidsplasskonsept med vekt på skjerming, faste plasser med tilhørighet i fast sone fremfor fast arbeidsstasjon og med en underdekning på 25%.

Som en kan se av oppsummeringen har problemstillingene vært de samme gjennom hele prosessforløpet, men det har vært stadige endringer i ulike aktørgruppers vektlegging av de ulike problemstillingene og i hvilke forutsetninger som anbefales for RFP-arbeidet for nytt RKV. Fokuserer man derimot på prosessen fra arbeidsgruppas anbefaling om arbeidsplasskonsept til RFP-innstillingen i mars 2017, kan man derimot skimte en rød tråd gjennom hele prosessforløpet, nemlig at størrelsen på arealnormen og anbefalingen om et arbeidsplasskonsept utformet etter prinsippene for ABW-løsninger forblir de samme.

6 Analyse

6.1 Innledning

Empirikapitlet har gitt en deskriptiv redegjørelse for prosessforløpet forut det innstilte RFP for nytt RKV gjennom en presentasjon av aktørbildet, toneangivende problemer og løsningsalternativer samt ulike aktørers hensyn- og perspektivvektlegging ved defineringen av disse problemene og løsningene. Dette besvarer studiens første underproblemstilling. I det videre tar jeg sikte på å analysere og forklare funnene fra empirigjennomgangen i lys av de teoretiske tilnærmingene, og besvare hvordan egenskaper ved prosessforløpet og -utfallet tilknyttet arbeidet med RFP for nytt RKV kan forklares i lys av et rasjonelt, et forhandlings- og et garbage can-perspektiv. Med utgangspunkt i denne analysen vil jeg vurdere teoriens forklaringskraft for prosessens forløp og utfall, og kunne besvare studiens andre underproblemstilling: *Hvordan kan ulike beslutningsteoretiske perspektiver forklare sentrale trekk ved prosessforløpet, og eventuelt beslutningsutfallet, i prosessen frem til det innstilte rom- og funksjonsprogrammet for nytt regjeringskvartal?*

Fordi teoriene benyttes supplerende fremfor konkurrerende vil jeg avslutningsvis i kapitlet studere samspillet mellom de perspektivene for å se hvordan de samlet kan ha forklaringskraft for prosessens forløp og utfall. Dette vil bidra til å gi studien en konklusjon, da jeg med dette vil kunne besvare studiens hovedproblemstilling, nemlig: *Hvordan har prosessforløpet vært av betydning for beslutningsutfallet om rom- og funksjonsprogrammet i det nye regjeringskvartalet?*

Det innstilte RFP er et 125 siders langt dokument med tilhørende vedlegg på over 300 sider. Disse dokumentene består av en rekke svært tekniske og kompliserte fagbegreper, sammenhenger og funksjoner som for en ufaglært er vanskelig å få full forståelse av. Som det fremkommer av tittelen i oppdraget skal det utarbeides gode løsninger for nytt RKV både hva gjelder rom og funksjoner. Funksjoner forstås her som alle felles- og støttefunksjoner som resepsjoner, kantiner, møte- og presserom, tekniske og driftsrelaterte arealer etc., som ikke faller inn under det som i RFP er definert som «arbeidsplassrelatert areal». For aktørene som utarbeider RFP-dokumentet er det naturlig at rom og funksjoner sees i sammenheng, men for en beslutningsteoretisk analyse er det det mer hensiktsmessig å fokusere på de diskusjonene og spørsmålene som i størst grad synes å ha påvirket og komplisert forløpet og eventuelt utfallet av prosessen. Også av hensyn til oppgavens omfang begrenses derfor denne oppgaven

til å diskutere og drøfte spørsmålene som synes å ha vært mest toneangivende i løpet av prosessen, som i all hovedsak knyttes til romutforming og ikke til funksjonsutforming.

6.2 Analyse av prosessen fra et rasjonelt perspektiv

6.2.1: Generelle rasjonelle, hierarkiske beslutningsteoretiske trekk

Fra et rasjonelt, hierarkisk beslutningsteoretisk perspektiv vil den formelle organisasjonsstrukturen virke styrende for prosessforløpet og prosessutfallet av arbeidet med RFP for nytt RKV (Egeberg 1981). Den statlige organisasjonsstrukturen er ifølge forutsetningene i Egebergs strømperspektiv (1981) ventet å kontrollere hvilke strømmer som får adgang til hvilke beslutningsarenaer, når og hvordan disse strømmene involveres, sammenkobles og defineres, samt hvor mye tid og oppmerksomhet som vies hver enkelt deltaker, problem eller løsningsalternativ. Staten opptrer som en enhetlig og samlet aktør, og det byråkratiske styringsverket skal i tråd med Webers byråkratiske idealmodell opptre som lydøre, nøytrale hjelpemidler og iverksettere for politisk ledelse (Christensen m.fl. 2014:56). Det er bred enighet om hvilke prosedyrer og virkemidler som er best egnet til å oppnå organisasjonens omforente målsettinger (Enderud 2003).

For å finne ut om det rasjonelle perspektivet har forklaringskraft vil jeg undersøke om formelt fastsatte rutiner, prosedyrer og handlingsregler for store byggeprosjekter i statlig sektor er fulgt, og hvordan disse i så fall har lagt føringer for aktiviseringen og defineringen av ulike deltakere, problemer og løsninger. Videre vil jeg undersøke begrunnelsen for aktiviseringen av ulike deltakere, samt om problemer og løsninger som er gitt adgang til beslutningsmulighetene er definert og kan forstås i sammenheng med prosjektets overordnede mål, slik flertallsstyreprinsippet og forutsetningene i Webers idealtypiske byråkrati forutsetter (Christensen m.fl. 2014). I forlengelsen av dette vil jeg diskutere hvorvidt arbeidet preges av å være konsekvenslogisk forankret, altså om målmiddelvurderinger av ulike løsningsalternativer og generell formålsrasjonalitet synes å være styrende for prosessen.

6.2.2 Aktivisering

RFP for nytt RKV tok to eller fire år, avhengig av om en inkluderer forstudiefasen i beregningen. En tidkrevende prosess kan forklares i statens komplekse organisatoriske struktur og overordnede styring, og følger som en konsekvens av at man forsøker å etterleve Weber byråkratiske modell gjennom prinsipper om hierarkisk kontroll, regelstyring,

arbeidsdeling og høy faglig kvalitet i arbeidet (Christensen m.fl. 2014). I et komplekst prosjekt, som nytt RKV er, fordrer etterlevelse av forvaltningsprinsippene aktivisering av en rekke faglige aktører med spesialkunnskap innenfor sine respektive fagfelt, og informasjonsinnhenting og koordinering av fagkunnskap skal gjennomføres etter føringene som følger av den statlige strukturens kontroll- og styringsregler, som ved KS-ordningen. Den sterke strukturkontrollen og regelstyringen fører til en treghet i prosessen, men dette kan hevdes å være et «nødvendig onde» for å sikre prosessen og beslutningsgrunnlaget nødvendig grad av legitimering og høy, faglig kvalitet.

Den utløsende årsaken som etablerte behovet for nytt RKV-prosjektet var terrorangrepet 22. juli 2011, som gjorde daværende RKV uegnet til videre departementsarbeid. I januar 2012 besluttet Stoltenberg II-regjeringen at kvartalet skulle gjenoppbygges. Etter forutsetningene i Egebergs (1981) strømperspektiv for en hierarkisk beslutningsprosess, som er basert på føringene i Webers idealbyråkrati, gjennomføres en slik prosess etter prinsipper om flertallsstyre, arbeidsdeling, spesialisering, regelstyring og fagkompetanse, og det er forventet at ansvarlig organisasjon vil ha sterk kontroll over aktiviseringen og sammenkoblingen av de fire beslutningsstrømmene (Christensen m.fl. 2014; Egeberg 1981).

Initiativet for RKV-prosjektet kommer fra politisk hold, og de politiske mål og føringene er begrunnet i vurderinger og anbefalinger fra faglige aktører som blant annet Riksantikvaren, Statsbygg og Politiet. Dette følger de forvaltningsmessige prinsippene om flertalls- og fagstyre i forvaltningen, og styrker det hierarkiske og rasjonelle perspektivets forklaringskraft ved at konsekvenslogikk og klare målmiddelsammenhenger synes å ligge til grunn for politiske beslutninger. Beslutningene får tydelig manifestasjon gjennom aktørenes mandater og oppdragsbrev, som en b.la. kan se i KVU-mandatet fra 2012 og i RFP-oppdragsbrevet til Statsbygg i 2014, der de politiske beslutningene blir førende for aktørenes løsningsrom ved vurdering av ulike konsepter eller arbeidsplassutforminger. At det er KMD som utarbeider mandatene og oppdragsbrevene er i tråd med Egebergs (1981) forventninger om en den sterke organisasjonens kontroll over beslutningsstrømmene i hierarkiske beslutningsprosesser, da dette sikrer KMD en sterk og influerende posisjon overfor aktørene. Dette kommer b.la. til syne ved at RFP-oppdragsbrevet til Statsbygg ga klare føringer om prosessens grad av brukermedvirkning, som følgelig har konsekvenser for hvor fritt Statsbygg står til å organisere sitt RFP-arbeid.

RKV-prosjektet var forventet å overstige kostnadsrammen på 750 millioner kroner og falt derfor inn under KS-ordningen. Denne følger statens prosjektmodell, og gir føringer for hvordan statlige investeringsprosjekter skal legges opp. Ved å gjennomføre KVVU og KS1 samt gjennom å organisere arbeidet etter statens prosjektmodell for faseinndeling, har prosjektet fulgt føringene av KS-ordningen. At den statlige strukturen har regler og prosedyrer for gjennomføring av store statlige bygge- og investeringsprosjekter er i tråd med forventningene om Webers idealbyråkrati, og etter Egebergs (1981) vil disse strukturene bidra til å sikre prosjektansvarlig organisasjon god forutsigbarhet og kontroll over beslutningsstrømmene. Gjennom KS-ordningens føringer om og faglige krav til deltakeraktivisering i ulike prosjektfaser får staten en sterk beslutningsstruktur som tydelig regulerer deltakerstrømmen til beslutningsarenaene. I forlengelsen av en sterk beslutningsstruktur styrkes også aksessstrukturen, da kun et begrenset og nøye utvalgt antall deltakere gis adgang til beslutningsmulighetene. At kun et begrenset antall deltakere gis anledning til å kunne koble sine problem- og løsningsstrømmer til beslutningsarenaene gir KMD stor kontroll over problem- og løsningsstrømmene, da de enkelt kan begrense problem- og løsningsstrømmene gjennom bruk av maktmidler som følger KMDs hierarkiske posisjon som oppdragsgiver (Jacobsen og Thorsvik 2013:174). At det er KMD som beslutter hvem som aktiviseres i tilknytning til en beslutningsarena gir ifølge Jacobsen og Thorsvik (2013:174) også departementet «kontroll over dagsorden», da de gjennom å bestemme deltakerstrømmene også kan bestemme hvilke synspunkter som skal representeres. En sterk beslutnings- og aksessstruktur som bidrar til å styrke departementets kontroll- og maktposisjon er helt i tråd med Egebergs (1981) forventninger om den sterkt strukturelle organisasjonen, og gir følgelig belegg for å påstå at det rasjonelle og hierarkiske perspektivet har forklaringskraft.

I løpet av prosessen aktiviseres en rekke ulike aktørgrupper og deltakere. KMD aktiviseres som ansvarlig oppdragsgivende departement som følge av deres tildelte departementale ansvarsområder og kompetanse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019). Konseptvalgutredningene og kvalitetssikrerne aktiviseres med bakgrunn i KS-ordningen; utredningene gjennom anbuds konkurranse og kvalitetssikrerne etter rammeavtale med FIN, mens deltakerne til arbeidsgruppa: «*håndplukkes [...] med bakgrunn i sin faglige kompetanse*». Både anbuds konkurransen og valg av kvalitetssikrer etter inngåtte rammeavtaler følger og er i tråd med lovbestemmelsene i anskaffelsesregelverket, jfr. anskaffelsesforskriften §§1-1, 1-2 første ledd bokstav a, 4-1 første ledd bokstav c og i. At forutsetningene for aktivisering legger legale og faglige forutsetninger til grunn er i tråd med forvaltningsmessige prinsipper,

og bidrar til å ivareta og styrke prosessens profesjonelle og legale autoritet (Christensen m.fl.:2014) (Jacobsen og Thorsvik 2013:178-179).

I prosjektavklaringsfasen aktiviseres Statsbygg, prosjektrådet og BU av KMD. Statsbygg nedsetter en intern prosjektgruppe, og kontraherer etter fullmaktene gitt av KMD i oppdragsbrevet og bestemmelsene i anskaffelsesregelverket et team for nødvendig programmeringsbistand. I desember 2014 engasjeres ÅF Advansia av KMD som kvalitetssikrer av prosjektet, og i løpet av prosjektavklaringsfasen aktiviseres også en rekke eksterne deltakere med erfaringer fra et ABW-basert arbeidsplasskonsept og 36 eksterne eksperter i forbindelse med fremtidsverkstedet gjennomført i januar 2016 (Statsbygg 2016d:17, 44-49). Våren 2015 organiseres også BU-arbeidet i ulike arbeidsgrupper, og til dette aktiviseres blant annet nødvendig sikkerhetskompetanse.

Det følger av det forvaltningsmessige prinsippet om partsstyre at departementsansatte og tillitsvalgte aktiviseres og engasjeres i BU, da: «Tiltak[et] kan ha stor betydning for den enkelte ansatte» (Christensen m.fl. 2014:19). For å sikre den sterke organisasjonsstrukturen kontroll over sammenkoblingen av de fire strømmene, skal deltakerantallet etter strømperspektivets premisser være lavere, da det er en klar sammenheng mellom antall aktiviserte deltakere og antallet aktualiserte problem- og løsningsstrømmer i en beslutningssituasjon, og en økning i antall strømmer vil naturligvis være vanskeligere for ansvarlig organisasjon å kontrollere (Olsen 1976:86). For å sikre medvirkning og en åpen prosess med brukerne må utvalget: «(...)nødvendigvis bli større enn det som hadde vært ideelt» (Sak 2014/433-16, s. 7). Det går likevel an å argumentere for at det store antallet aktiviserte deltakere har en rasjonell begrunnelse fordi deltakerne er engasjert med bakgrunn i sin faglige kompetanse eller sitt unike brukerperspektiv. Som det følger av administrative man-teorien er menneskets kognitive rasjonalitet og kapasitet begrenset, hvilket fører til at individuelle beslutninger oftere bærer preg av å være «satisfiserende» enn optimale (Enderud 2003). Denne begrensede rasjonaliteten kan omgås ved å organisere individer med begrenset rasjonalitet sammen i en strukturell kontekst som styrer individenes oppmerksomhet og koordinerer deres atferd slik at gruppen som helhet kan fungere som en tilnærmet rasjonell aktør (Jacobsen og Thorsvik 2013:328). Å samordne og tilrettelegge for diskusjon og informasjonsflyt på tvers av faglige aktører og brukergruppen i BU kan derfor argumenteres for å være et forsøk på å sikre prosessen en større rasjonalitet enn dersom faggruppene og brukergruppene ikke ble samordnet i utvalget, slik at både tekniske, faglige og brukernes

hensyn ivaretas i det endelige programmet. Stor brukerinvolvering er også rasjonelt i den forstand at det kan bidra til forankring og felles forståelse av prosjektet blant brukerne, som ifølge Jacobsen (2012:128-140) er en viktig forutsetning for økt legitimering rundt organisasjoners endringsprosesser – og ikke minst for å redusere mulighetene for potensiell kritikk og motstand senere i prosessen.

6.2.3 Definerings

Av regjeringsbeslutningen av 22. mai 2014 og KMDs oppdragsbrev til Statsbygg om RFP presenteres en rekke føringer og begrensninger for Statsbyggs potensielle løsningsrom, b.la. for arbeidsplassutformingen. I tillegg presenteres de politisk vedtatte og overordnede målene for arbeidet, som etter forutsetningene i Webers byråkratiske idealmodell og Egebergs (1981) hierarkisk styrte strømperspektiv, vil være styrende og legges til grunn for ulike problem- og løsningsalternativers adgang til prosessen, samt for defineringsprosessen. Det overordnede samfunns målet for prosjektet om at RKV skal være et effektivt departementsfellesskap med nødvendig sikkerhet i et 50-årsperspektiv, samt samfunnsmålene og effektmålene fra KVVU-en, har blitt stående for de etterfølgende fasene i prosessen.

Det er ikke identifisert diskusjoner der det stilles spørsmål ved behovet for et nytt RKV i empirimaterialet. Alle aktører synes å stille seg bak at de midlertidige kontorløsningene er nettopp midlertidige, og om at departementsansatte skal få tilbake sine arbeidsplasser og faste lokaler. Basert på dette kan det argumenteres for at det på et overordnet nivå er enighet på tvers av aktørene om at målet, nemlig å gjenreise regjeringskvartalet, er hensiktsmessig. Dette er i tråd med den Egebergs hierarkisk-rasjonelle beslutningsmodell der et av trekkene er at samtlige aktører og deltakere stiller seg bak de formulerte målene, og Christensens m.fl. (2014) forvaltningsmessige prinsipper om flertallsstyre og lojalitet til politisk ledelse. Med bakgrunn i at flere deltakere har kommet med stadige innvendinger underveis mot hvordan prosessen er lagt opp, samt vektlagt andre hensyn for valg av løsningsalternativ, kan det derfor ikke hevdes å ha vært bred enighet om hvilke virkemidler som best vil oppfylle dette målet. Dette kan forstås som en naturlig følge av forvaltningsprinsippet om partsstyre, og vil drøftes videre i det forhandlingsteoretiske perspektivet.

Ingen av aktørene som har vært aktivisert med bakgrunn i sin faglige ekspertise synes å ha opptrådt direkte illojalt mot de politiske føringene. Særlig Statsbygg har, i samråd med konsulentene, arbeidet for å vurdere og foreslå en hensiktsmessig arealramme innen utløpet

av KMDs fastsatte frist, samt for å ferdigstille det endelige RFP-dokumentet. De har også sett nærmere på betydningen av begrepet «fast plass» etter føringsbrev fra KMD. I oppgaveutførelse har Statsbygg opptrådt lojalt overfor oppdragsgivende departement i tråd med forvaltningsprinsippene om flertalls- og fagstyre. De har, som fagorgan, gjennomført spørreundersøkelser, befaringer og tilstedeværelsesregistreringer av departementsansattes arbeidsmønstre, som sammen med den faglige kompetansen Statsbygg og konsulentene besitter eller har innhentet fra eksterne deltakere underveis i prosessen, har bidratt til at Statsbygg kan anbefale et arbeidsplasskonsept de mener vil fungere godt for de departementsansatte. Statsbyggs løsningsforslag baseres på omfattende og systematisk informasjonsinnhenting og utredningsarbeid som følger av forvaltningens fagstyreprinsipp om konsekvenslogikk, faglig underbygning og profesjonalitet, som gir den rasjonelle beslutningsmodellen forklaringskraft (Christensen m.fl. 2014; Enderud 2003).

Statsbygg anbefaler i sitt innstilte løsningsforslag 25% underdekning. Dette går vekk fra føringen i den politiske beslutningen av 22. mai 2014, og begrunnes i gjennomførte departementsundersøkelser og faglige vurderinger av konseptets fleksibilitet. Det argumenteres for at forslaget vil gi bedre utnyttelse av arbeidsplasskonseptet enn dersom føringene fra regjeringsbeslutningen skulle ligge til grunn, og det vises bl.a. til resultatene fra den gjennomførte tilstedeværelsesundersøkelsen som på tvers av departementene har en gjennomsnittlig samtidig tilstedeværelse på 55% (Statsbygg 2016a:87). Disse resultatene kan ifølge Statsbygg forsvare en anbefaling om lavere dekningsgrad, og med bakgrunn i miljø- og effektivitetsmåling argumenteres det for at en underdekning på 25% vil gi best mulig samlet måloppnåelse. De påpeker også at mulighetsrommet i det fleksible konseptet vil muliggjøre at alle ansatte får plasser dersom det skulle være 100% tilstedeværelse, hvilket vil være en oppfyllelse av forutsetningen om arbeidsplasser til alle.

Dette er altså i strid med det rasjonelle og hierarkiske perspektivets forventninger om lojalitet til politisk ledelses beslutninger, samtidig som de faglige begrunnelsene for avgjørelsen er i tråd med perspektivets forventninger om formålsrasjonalitet og etterstrebe etter optimale løsninger for maksimal problemløsning og måloppnåelsesgrad (Enderud 2003). At det i RFP legges opp til en arbeidsplassutforming der begrepet «fast plass» skal forstås som fast tilhørighet til en organisatorisk avgrenset enhet eller hjemmebase oppfattes av flere informanter som en omgåelse av regjeringsbeslutningen om faste plasser, og i blant annet UD's høringsvar om RF-programmet heter det at: «Den språklige forvirring som er skapt

rundt omdefinering av begrepet har i stor grad skapt usikkerhet» (Sak 2014/1433-77). Fra et rasjonelt perspektiv er likevel ikke den tekniske justeringen av begrepet være illojal overfor politisk ledelse, da fastsettelsen følger av at KMD ba Statsbygg vurdere begrepets betydning. Fra et rasjonelt perspektiv kan en derimot argumentere for at begrepsbetydningen med fordel kunne vært fastsatt på et tidligere tidspunkt i prosessen, da dette ville gitt prosessen større forutsigbarhet, og muligens bidratt til økt forståelse av konseptets reelle løsningsrom tidligere i prosessen.

6.3 Analyse av prosessen fra et forhandlingsperspektiv

6.3.1 Generelle forhandlingsteoretiske trekk

Som i det rasjonelle beslutningsperspektivet forventes det også i forhandlingsperspektivet at KMD, som overordnet og ansvarlig departement for prosjektet, har sterk kontroll over sammenkoblingen av strømmene og dermed også på prosessforløpet og dets utfall gjennom en sterk organisasjonsstruktur og tilhørende handlingsregler og -rutiner. Kontrollen over strømmene forventes derimot å være noe svakere i dette perspektivet, fordi KMD må måtte aktivisere og tildele flere aktører enn ideelt eksklusive deltakerrettighet for å sikre prosessen nødvendig legitimitet. Dette forventes å kunne påvirke departementets kontroll over prosessens forløp og utfall, hvilket vil kunne gjøre prosessen mindre forutsigbar.

I RFP-prosessen forventes det at alle aktører er enige om og arbeider for det overordnede behovet og målet, nemlig å gjenreise regjeringkvartalet etter terrorangrepet, men fra et forhandlingsteoretisk perspektiv er det forventet at det vil eksistere mange meninger om hvordan dette best bør gjøres. For å finne ut om forhandlingsperspektivet har forklaringskraft vil jeg forsøke å identifisere fraksjoner i prosessen som tydelig er uenige om hvilke hensyn som bør vektlegges ved valg av egnet løsningskonsept. Jeg vil forsøke å identifisere hvilke hensyn ulike fraksjoner vektlegger, samt om – og eventuelt hvordan – det foregår forhandlinger og tautrekking mellom ulike fraksjoner. Deretter undersøkes hvilke hensyn som tillegges mest vekt i prosessforløpet og ved valg av løsningsalternativ, herunder om utfallet preges av å være et resultat av kompromissinngåelser eller av at én tydelig fraksjon vinner hele kampen om definisjonsmakten. I den anledning vil det være interessant å undersøke fraksjonenes styrkeforhold, startforslag og forhandlingstaktikk, for å belyse hvordan dette kan ha påvirket prosessforløpet og det utfall.

6.3.2 Aktivisering

Både KVVU-en og KS1-rapporten som gjennomføres av eksterne fagpersoner for å gi beslutningstakerne et godt faglig beslutningsgrunnlag. Fordi arbeidene skal evaluere overordnede løsningskonsepter innenfor rammen av politisk avgrensede beslutninger og vurdere disse med utgangspunkt i faglige anbefaler, er det ikke krav eller forventninger om å involvere brukere på disse stadiene i prosessen. Dette aktualiseres først når prosessen nærmer seg et stadium der løsninger som vil berøre brukerne spesielt er til diskusjon og utforming.

Da arbeidsgruppa arbeidet med sin arbeidsfromrapport gjennomførte de workshops med departementenes tillitsvalgte og vernetjenesten for å få innspill på hva de anså som de viktigste temaene og problemstillingene i den kommende prosessen. Deltakerne ikke fikk faste roller i prosessen gjennom denne aktiviseringen, men det er likevel en indikator på at de som utarbeidet rapporten anså det som viktig å innhente brukerperspektivet i vurderingen av ulike arbeidsplasskonsepter. Dette kan i tillegg til å være rasjonelt begrunnet, som argumentert for i avsnitt 6.2.2, ha forklaringskraft fra et forhandlingsteoretisk perspektiv, da aktivisering av departementenes tillitsvalgte og vernetjenesten kan ha vært nødvendig for å sikre arbeidsgruppas rapport nødvendig legitimitet og forankring, da det følger av Egebergs (1981:23-24) redegjørelse om forhandlingsorganisasjonen at:

«Eksklusiv problemløsning må gå sammen med eksklusiv deltakelse», som følger av en antagelse om at: «Jo mer selektive eller spesielle problemer på den offentlige dagsorden er, jo større sannsynlighet er det for at problemene bare kan finne sin løsning ved at de som berøres gis eksklusive deltakerrettigheter».

Det samme kan sies om etableringen av BU i RFP-prosessen og aktiviseringen av representanter fra brukerdepartementene, tillitsvalgtapparatet, bedriftshelsetjenesten og vernetjenesten, og om involveringen av BU-representanter i Statsbyggs arbeidsgrupper. Alle aktiviserte aktørgrupper kan forstås som særlig berørte parter da beslutningene om fremtidig arbeidsplassutforming vil kunne ha stor betydning for den enkelte ansatte (Christensen m.fl. 2014:19). På dette tidspunktet har prosessen kommet nærmere stadiet der man skal utarbeide brukerspesifikke løsninger, og for å sikre gode utforminger som passer brukerne er det nødvendig å innhente deres erfaringer og perspektiver.

Av dokumentene fremkommer det at KMD og Statsbygg har engasjert flere faglige ressurspersoner i løpet av prosessen. Dette ser man blant annet i arbeidsgruppa,

kontraheringen av programmeringskonsulentene samt gjennomføringen av fremtidsverkstedet i januar 2016 med 36 eksterne fagpersoner tilstede. Som drøftet i avsnitt 6.2.2 kan slik aktivisering forklares gjennom det rasjonelle perspektivet, men også gjennom et forhandlingsteoretisk perspektiv ved å se på aktiviseringen av fagressurser som en del av KMDs og Statsbyggs forhandlingstaktiske strategi for å styrke legitim makt og profesjonell autoritet overfor brukerne (Jacobsen og Thorsvik 2013:178-179). Ved å styrke sin maktposisjon vil de øke sine muligheter til å overvinne motstand blant brukergruppen for å oppnå økt oppslutning om ABW-konseptet, altså til å utøve skjult meningsmakt for å forme folks oppfatninger og preferanser (Jacobsen og Thorsvik 2013:166-172). I tillegg til å utøve denne makten med grunnlag i sin legitime og hierarkiske posisjon som prosjektansvarlige, samt gjennom kontroll over dagsorden på BU-møtene, kan KMD med Statsbygg øke sin profesjonelle autoritet ved å tilknytte seg fagressurser som styrker deres formelle kunnskap, en strategi som kan føre til at aktører aksepterer maktbruk fordi: *«(...)den som utøver makten regnes for å ha den riktige kunnskapen»* (Jacobsen og Thorsvik 2013:174-175, 179).

6.3.3 Definerings

Til tross for stor brukerinvolvering og aktivisering av mange eksterne deltakere i tilknytning til arbeidet har KMD likevel hatt forholdsvis sterk kontroll over strømmene og bidratt til et forholdsvis forutsigbart forløp og utfall. Hvordan de har klart dette vil forsøkes drøftes i det følgende, der det redegjøres for fraksjonenes ulike standpunkter, påvirkningsforsøk og grad av gjennomslag.

Det er på det rene at empiriinnsamlingen og -gjennomgangen ikke har identifisert motstand eller uenigheter om å etablere et nytt RKV. Enighet om et overordnet mål betyr derimot ikke enighet om veien til dette målet. Flere informanter er inne på at regjeringens målsettinger for prosjektet er bredt formulerte og overordnede, som i seg selv er et argument som gir forhandlingsteoretisk perspektiv forklaringskraft, for som Enderud (2003) påpeker kan utfallet av målkompromissmodellen være at målene ender opp svært bredt formulerte for å favne om alle aktørers målsettinger. Slik de overordnede målene er formulert hevder flere informanter at det er veldig lett å si seg enig i dem, og som en informant sier: *«Det er ingen i vår tid som er uenige i at energi- og miljømål, effektivisering eller god kommunikasjon og samarbeid mellom departementene er viktig»*. Problemstillingen er ifølge informantene uenighet om hva som skal til for å nå disse målene, og oppgaven har vært å forsøke å enes om hvilke løsninger som er best egnet for måloppnåelse. Som en annen informant er inne på var nok mange av

brukerne i utgangspunktet også opptatt av de overordnede målene, fordi: «*Det er jo mye samfunnsengasjerte og samfunnsbevisste folk som sitter i departementene*», men hevder at: «*Når det kommer ned til deg og ditt og din hverdag, så blir det kanskje litt annerledes og man blir ofte litt mindre idealistisk*». Brukersiden har naturligvis lagt vekt på brukerperspektivet i sin deltakelse, mens KMD har stått i en mer hybrid situasjon der de både må ta hensyn til og stå ansvarlige for departementsansatte, politisk ledelse – og sågar landets befolkning.

6.3.3.1 Prosjektansvarligperspektivet

KMD har, sammen med Statsbygg og konsulentene, gjennom prosessen holdt fast ved de overordnede politiske målene der miljø, representativitet, nøkternhet og signaleffekter, modernitet og effektivitet i det daglige arbeidet og stordriftsfordeler har vært vektlagt. Statsbygg og konsulentene har forsøkt å etablere en felles grunnforståelse av de ulike begrepene, de har koblet bakgrunnen og behovet for arealnormstørrelsen og ABW-konseptet til de fastsatte politiske målene og vist til hvordan andre virksomheter i Norge og Nord-Europa har utformet sine ABW-arbeidsplasser. De har forsøkt å flytte fokuset til det som skal skje i framtiden og ikke bare fokusere på dagens arbeidsformer. Når BU-deltakerne har blitt bedt om å: «*(...)løfte blikket utover seg selv*» og anse byggingen av nytt regjeringsprosjekt som: «*(...)noe som angår nasjonen*» (Sak 2014/1433-48) synes det som at KMD med Statsbygg har forsøkt å etablere en forankring av arbeidet der også brukerne skal legge overordnede, kollektive og generelle hensyn til grunn for sin deltakelse fremfor brukerhensyn og brukerperspektivet.

Flere av trekkene fra prosessen er forsøk på det Jacobsen (2012) kaller for «sensemasking» i organisatoriske endringsprosesser. Dette innebærer å fortolke fortiden og å lage historier om organisasjonens fremtid for å gi organisasjonsmedlemmene en opplevelse av et prekært endringsbehov av nåværende situasjon samt en opplevelse av at den presenterte fremtidig situasjonen som forlokkende. Ifølge Jacobsen (2012, s. 188-189) er benchmarking med sammenlignbare virksomheter, å invitere aktører eller forskere med erfaring fra det en skal endres til eller å dramatisere hva som kan skje hvis man ikke endrer seg gode teknikker for å skape endringsvilje blant organisasjonsmedlemmene. Disse teknikkene er observert i denne prosessen gjennom referansebesøk til inn- og utland, ved eksternt besøkende som har delt sine erfaringer med konseptet under BU-møter og gjennom visjonsverksteder der man skal beskrive nytt RKV. I tillegg er det lagt inn et forbehold i det innstilte RFP-dokumentet som kan tolkes som en dramatisering om at dersom arbeidstakerne ikke utvikler sine

arbeidsmønstre etter forutsetningene for god ABW-konseptutnyttelse, og står fast ved kravet om faste arbeidsstasjoner, så vil dette resultere i en lite hensiktsmessig kontorutforming for de ansatte:

«Et standard kontorareal kan gi mulighet for faste arbeidsstasjoner til alle, men dette vil gå på bekostning av tilgjengelig variasjon [...]. Alle arbeidsplasser vil da være åpne løsninger. Dette anbefales bare etter nøye vurderinger av om enhetens arbeidsmønster er egnet for dette» (Statsbygg 2016a:30).

Dette kan forstås som en hybridrolle mellom en lederstil som appellerer til «logic of replacement», som går ut på at lederen forteller andre hva de skal gjøre og at en lederstil som appellerer til «logic of attraction», som går ut på å etablere en situasjon blant organisasjonsmedlemmene der de ønsker å endre seg fordi de tiltrekkes av den fremtidige tilstanden (Jacobsen 2012:209-210). En slik hybridrolle kan det b.la. legges opp til deltakelse, men slå ned på motstand, hvilket synes å være et sentralt trekk i denne prosessen (Jacobsen 2012:223). Arbeidet synes å legge særlig vekt på det symbolske i lederskapet, og som en ser av eksemplene over synes prosjektansvarlig å forsøke å etablere et verdimeslig samhold i organisasjonen der det legges: «(...)stor vekt på å formulere visjoner, å understreke meningen med det arbeidet som gjøres i organisasjonen og ved å skape engasjement rundt de sentrale visjoner og strategier» (Jacobsen 2012:210). Dette kan også tolkes som en lederstil som i stor grad forsøker å forme folks oppfatninger og preferanser gjennom utstrakt bruk av meningsmakt (Jacobsen og Thorsvik 2013).

6.3.3.2 Brukerperspektivet

I RFP-prosessen har brukere og brukerrepresentanter under BU-møter, referansebesøk, gjennom notater til KMD og i høringssvar til departementsforeleggelse stilt spørsmål ved en rekke aspekter som berører brukerperspektivet. De har etterspurt dokumentasjonsgrunnlag, stilt spørsmål ved konseptets egnethet til departementsansattes og vært kritiske til redefineringen av allment forståtte begreper. Det har blitt stilt spørsmål ved hensikten med å utelukkende besøke referansevirksomheter uten faste plasser eller ved å gjennomføre samtidige tilstedeværelsesundersøkelser i departementene når regjeringsbeslutningen har fastslått at arbeidsplasskonseptet skal ha faste plasser og være uten underdekning. Mange ansatte har hevdet å ikke kjenne seg igjen i behovet for et ABW-konsept med betydelige arealer for ulike arbeidsformer, og har uttrykk engstelse for virkningene en slik utforming vil ha for deres arbeidshverdag. Flere er kritiske til at prosessen i liten grad har undersøkt

alternative arbeidsplassutforminger innenfor rammene av de politiske beslutningene, og mange uttrykker ønske om små cellekontorer heller enn ABW-baserte løsninger. Brukerne og tillitsvalgte er særlig kritiske til hvordan en kan forsvare å vurdere og anbefale en arealnormstørrelse for departementene *før* arbeidsoppgaver- og mønstre er kartlagt, og flere informanter mener KMD «startet i feil ende» ved å fastsette arealnormen før kartleggingsarbeidet.

Alle informantene er enige om at både tillitsvalgte og enkelte brukerrepresentanter fra departementene var kritiske til ABW-konseptet ved oppstarten av BU, og flere informanter gir uttrykk for at de i begynnelsen av prosessen strevde med å forstå hvilken rolle de var tiltenkt. De samme informantene forteller om noe svak forankring av RFP-arbeidet i eget departement som følge av dette, og flere av informantene kan sies å ha hatt svak eller mangelfull forankring av RFP- og BU-arbeidet i egen organisasjon. Flere informanter beskriver også om avtagende interesse for arbeidet fra sine kollegaer etter hvert som prosessen gikk videre, og begrunner den labre interessen i tidsperspektivet, altså at det er så langt frem i tid til arbeidet vil være aktuelt for den enkelte arbeidstaker, samt i at det overordnede og lite konkrete nivået RFP-diskusjonene lå på gjorde temaet uinteressant og av lav informasjonsverdi for de departementsansatte. Gjennomgående forteller informantene at flere departementsrepresentanter i utgangspunktet var mer lydhøre og positivt innstilt til ABW-konseptet i RFP-arbeidets begynnelse enn de tillitsvalgte, og at de fleste kritikerne roet seg og endret innstilt etter hvert som de fikk økt kunnskap om konseptet, samt sett via referansebesøk hvordan løsningen fungerte i praksis.

Både gjennom informantene, BU-referater, notater til KMD og uttalelser i høringsrunder males et bilde av at tillitsvalgtapparatet entret prosessen med et tydelig standpunkt, og en informant hevder at det: «*Var mye markering av standpunkt ganske tidlig i prosessen*». De tillitsvalgte skiller seg klart fra brukerrepresentantene ved at de har god forankring for RFP-arbeidet i sine organisasjoner, jevnlig møter med nøkkelpersoner i egne organisasjoner, samt at de i større grad enn de intervjuede brukerinformantene stilte i BU med tydelige mål fra sin organisasjon. En informant forteller av deres organisasjon hadde mål om cellekontor til alle og fast plass til alle som standpunkt gjennom hele prosessen, men at det ikke var enighet internt om skjermet eller fast plass var det viktigste for dem. En annen informants organisasjons mål var å sørge for at arbeidsplassene ble utformet etter departementenes arbeidsprosesser og med hensyn til til det arbeidsmiljøet og de arbeidsforholdene som best

støttet opp under disse prosessene, «(...)med et særlig fokus på konsentrasjonsarbeid da det gjelder store deler av departementene og deler av DSS». Denne organisasjonen endret derimot syn på hva som var det viktigste målet underveis i prosessen, og flyttet fokus vekk fra utgangspunktet som var cellekontorer til alle og til fokus på faste plasser og at hvert departement skulle få reell fleksibilitet til å utforme sine egne lokaler, fordi: «Vi har sett at det ikke er mulig å komme vekk fra den aktivitetsbaserte tankegangen».

I tillegg til tydeligere forankring i egen organisasjon og klare mål for deltakelsen skiller tillitsvalgtapparatet seg fra departementsinformantene ved at de etablerte parallelle møteforum der organisasjonsrepresentantene diskuterte, forberede og samarbeidet om RFP-problemstillingene. Det er tydelig sterkere organisering av arbeidet i tillitsvalgtapparatet enn i de intervjuede brukerdepartementene, og engasjementet rundt problemstillingene synes også å være sterkere. Dette kommer blant annet til syne ved to anledninger der et samlet tillitsvaltapparat sender notat og brev til KMD der de uttrykker sin bekymring for arealberegningene og brukerinvolveringen i prosessen, der de i det siste brevet ber om – og får oppfylt – et møte med statsråden (Sak 2014/1433-92; Sak 2014/1433-114). Av møtoreferatene fra BU fremkommer det også at tillitsvalgtapparatet er aktive og etterspør kunnskapsgrunnlag for ulike faglige uttalelser og, avgjørelser og anbefalinger, og man forstår at det eksisterer underliggende frykt for at arbeidsplassløsningen skulle ende opp med «free seating» og underdekning. Følelsen av å ikke delta i en reell medvirkningsprosess fremheves av alle tillitsvalgtinformantene som tydelig, og en informant uttaler at: «Gisselfølelsen var sterk». Den sterke gisselfølelsen som en informant beskriver kan komme som en konsekvens av at prosessen var lagt opp etter en hybridløsning der både styrende og inkluderende endringsstrategier ble benyttet, da disse kan representere uforenelige endringsparadigmer der deltakerne som aktiviseres til prosessen i realiteten underlegges en lederstil der lederen gis mulighet til å slå ned på motstand og deltakerne står uten reell innflytelses- eller beslutningsmakt (Jacobsen 2012:224). Minst to tillitsvalgtorganisasjoner diskuterte på et tidspunkt i prosessen hvorvidt de skulle trekke seg. Dette ble vurdert fordi det ville gi oppmerksomhet og være en ganske sterk kritikk av prosessen, i tillegg til at det: «Også er et signal om at når det er en prosess der man ikke har reell innflytelse, så bør man ikke være tilstede og legitimere den». Beslutningen ble derimot ved diskusjonen fordi man: «I all hovedsak hadde troa på at man får mer til ved å være tilstede enn ved å ikke være tilstede».

Med en så tydelig motstand i både departementsrepresentanter og tillitsvalgtapparatet er det ikke umiddelbart tydelig hvordan KMD med Statsbygg og konsulentene klarte å holde en så sterk kontroll over problem- og løsningsstrømmene som de gjorde. Noe av forklaringen ligger naturligvis i at BU kun var et rådgivende organ, og utover dette ikke hadde noen formell medbestemmelsesrett i RFP-arbeidet. Som en tillitsvalgtinformant påpeker ligger den reelle medbestemmelses- og forhandlingsretten etter Hovedavtalen på departementsnivå og det har ifølge vedkommende: «(...)Vært den store hodepinen hele veien, at vi ikke har noen reell medbestemmelsesrett på tvers av departementene».

Videre gir regjeringsbeslutningen av 22. mai 2014 tydelige føringer og begrensninger for løsningsrommet for det etterfølgende arbeidet. Som departementsansatte skal man i utgangspunktet opptre som lydhøre og nøytrale hjelpemidler overfor politisk ledelse for å få iverksatt den politisk vedtatte politikken, og ved å fatte disse beslutningene politisk setter i realiteten regjeringen de departementsansatte i en presset situasjon der de potensielt må arbeide for å gjennomføre noe som de selv opplever at vil svekke og begrense deres egen arbeidshverdag. Sånn sett kan det synes å ha vært strategisk lurt av KMD å involvere brukerne på tidspunktet de gjorde, da motstanden ennå ikke hadde rukket å vokse seg så sterk blant de departementsansatte, og mulighetene fortsatt lå til rette for å få gjennomført en god forankrings- og legitimeringsprosess der brukere fikk oppleve eierskap til konseptet (Jacobsen 2012:126-127). Beslutningen om å invitere BU-deltakerne til utlandet for å besøke referansebygg synes å ha vært avgjørende for å etablere en felles forståelse og større enighet om arbeidsplasskonseptet, i tillegg til at det ga brukerne en større bevissthet og forståelse av sammenhengen mellom valg av arbeidsplassutforming og øvrige politiske målsettingene.

Det stadige og vedvarende presset fra tillitsvalgtapparatet og brukere må likevel sies å ha fått noe gjennomslag, da det høsten 2016 ble lagt inn en justering i arbeidsplasskonseptet der det legges opp til at hvert departement selv skal få utforme sine egne avsatte lokaler etter hvordan de ønsker å arbeide. Dette er en utvikling i prosessen da en informant kan fortelle at utgangspunktet egentlig skulle være en standard kontorutforming der alle departementene skulle være like, slik at man: «I utgangspunktet ikke skulle kunne se forskjell på om man var i for eksempel tredje eller fjerde etasje». Om justeringen er et resultat av brukernes og tillitsvalgtes stadige og vedvarende press på KMD om endring av arbeidsplasskonseptet, eller en erkjennelse fra KMDs side om at denne beslutningen er hensiktsmessig for å gi RFP-dokumentet nødvendig legitimitet sies det ikke noe om, men en informant med stor

involveringsgrad i prosjektet hevder at avgjørelsen ble gjort for å: «Kjøre litt arbeidsro i ferdigstillingen av dokumentet».

6.4 Analyse av prosessen fra et garbage can-perspektiv

6.4.1 Generelle garbage can-trekk

Der de to andre modellene tar utgangspunkt i at den overordnede organisasjonen har ulik grad av strukturell kontroll over de fire strømmene, fokuserer garbage can-modellen på de tilfeldige sammenfallene i tid, energi og energifordeling mellom deltakerne som kan ha hatt betydning for beslutningsforløpet og dets utfall. Denne modellen fanger med andre ord de tilfeldige elementene som ikke kan forklares i lys av de to øvrige modellene, og forsøker å tolke disse elementenes innvirkning på prosessen.

For å undersøke om garbage can-perspektivet har forklaringskraft vil jeg forsøke å identifisere de elementer i prosessen som *ikke* kan forklares av en rasjonell eller forhandlingsteoretisk modell, og som synes å ha utfordret prosessens linearitet og på ulikt vis bidratt til en mer uforutsigbar eller uoversiktlig prosess. Videre vil jeg drøfte hvilken innvirkning disse elementene har hatt for prosessforløpet. Herunder vil jeg undersøke hvor mange deltakere som aktiviseres i forbindelse med prosessen, studere stabiliteten i deltakelsen, deltakernes reelle autonomigrad i prosessen samt om det går an å identifisere ulike motivasjoner for deltakelse. Dette er i tråd med March og Olsens (1976) grunnpremisser for analyser av beslutningsprosesser, nemlig at forskeren forutsetter at alle aktører er deltidsdeltakere og at enhver beslutningsmulighet representerer en tvetydig stimulus. Jeg vil videre undersøke i hvilken grad ulike deltakere har presentert innspill som fokuserer på sitt departements utfordringer spesielt fremfor problemstillinger som angår departementsfellesskapet som helhet, og hvordan dette eventuelt har bidratt til å komplisere defineringsprosessen der de mest tungtveiende hensynene for RFP skal avgjøres.

6.4.2 Aktivisering

I prosessens forstudiefase aktiviseres totalt fem aktørgrupper, i tillegg til at det nedsettes en arbeidsgruppe med totalt ni faste deltakere. Aktørgruppene aktiviseres med tydelige mandater og med bakgrunn i sine faglige kompetanser, og deres tilknytning til RFP-prosessen overlapper tidsmessig, slik at KMD ikke har ansvaret for oppfølging av alle aktørgruppene samtidig. Det er ingenting som tyder på at KMD har hatt vansker for å håndtere disse

aktørgruppene, og det er ingenting som tyder på at garbage can-modellen har forklaringskraft for aktiviseringen i forstudiefasen.

Det er KMD som setter ytterammene for deltakelse gjennom å bestemme hvilke aktørgrupper som skal delta i BU, men fordi brukerorganisasjonene selv får utnevne representanter til BU uten føringer fra KMD, mister KMD den strukturelle og direkte kontrollen over deltakerstrømmen inn til beslutningsarenaen. Den strukturelle kontroll svekkes ytterligere av det høye antallet aktiviserte deltakere i BU, for som Olsen (1976) påpeker: Jo flere deltakere som gis adgang til en beslutningsmulighet, jo flere problemer og løsninger åpnes det opp for at kan presenteres og tilknyttes beslutningsmuligheten, og dermed bidra til å komplisere prosessen. Per september 2016 har minst³ 44 representanter fra de ulike organisasjonene eksklusive deltakerrettigheter til RFP-prosessens BU, i tillegg til at 21 varamedlemmer kan aktiviseres ved forfall. Totalt har minst 65 personer direkte eller potensiell adgang til beslutningsarenaen der RFP-arbeidet for nytt RKV skal diskuteres, drøftes og forankres i samråd med brukerne. Svak kontroll over de aktiviserte deltakerne og at det totale antallet aktiviserte deltakere er så stort, bidrar til å svekke organisasjonsstrukturens kontroll over deltakerstrømmen, som i sin tur legger begrensninger på organisasjonsstrukturens kontroll over problem- og løsningsstrømmene (Egeberg 1981). Svak aktiviseringskontroll og KMDs manglende føringer om kompetansekrav for deltakelse har ifølge flere informanter hatt flere ufordelaktige konsekvenser for prosessforløpet. En informant beskriver BU som u håndterbart og vanskelig å lede pga. det store deltakerantallet, mens en annen kritiserer den benyttede brukermedvirkningsmodellen fordi den etter vedkommendes oppfatning førte til store og bredt sammensatte møter der ufaglærte brukere skulle diskutere komplekse og kompliserte spørsmål på et overordnet nivå som de verken hadde kompetanse eller forutsetninger for å diskutere. Dette førte til en tung prosess preget av mye støy fordi deltakerne ikke forstod: «(...)hva de skulle drive med når og hva de skulle mene noe om i hvilke prosesser». Flere informanter påpeker at det tok lang tid å forstå hva man som bruker skulle bidra med inn i prosessen og at det var vanskelig å få full oversikt over arbeidets komplekse karakter. De opplevde rollen som uklar og utydelig, og med bakgrunn i dette sammenholdt med at flere informanter opplyser å ha hatt svak forankring eller mandat tilknyttet RFP-arbeidet i egen organisasjon, kan deltakerne bare «(...)i begrenset grad føres tilbake til plikt, tradisjon eller rutine», som ifølge Egeberg (1981:15) er et tydelig kjennetegn ved anarkiske

³Antall KMD-deltakere pr. BU-møte varierer mellom tre til fire (Kilde: BU-referater 2016). Tallet har tidligere vært høyere (f.eks. fem deltakere på BU-møte 9.12.15), derfor forbeholdet «minst».

beslutningsprosesser. Olsen (1976:91-92) påpeker at dersom man legger til grunn at deltakerne allerede opererer nær sin kapasitetsgrense, vil en økning i belastningen gå utover energifordelingen, som enten vil kreve utvidet tid til problemløsningen, økt personinnsats eller redusert oppmerksomhet. Enkelte informanter hevder at dersom man skulle hatt kapasitet til å sette seg inn i alt av dokumenter og sakspapirer, så måtte man ha viet en heltidsstilling til arbeidet, men istedenfor kom RFP-arbeidet i tillegg til de øvrige arbeidsoppgavene. Dette funnet taler for at garbage can-perspektivet med sine premisser om begrenset del har forklaringskraft for aktiviseringsprosessen av deltakerne til BU, samt hvordan aktiviseringsprosessen har hatt konsekvenser for deler av prosessforløpet.

Tidspunktet for når konsulenttemaet engasjeres i prosessen poengteres også av flere informanter som uheldig. Disse presenteres først for BU på novembermøtet i 2014, og kan ikke synes å ta aktiv del av BU-arbeidet før de i januar 2015 presenterer foreløpig aktivitetsplan for brukermedvirkning. Konsulentene får etter hvert en betydelig rolle i arbeidet, b.la. gjennom forsøket på å etablere en felles forståelse rundt areal- og ABW-begrepet. At BU-møtene begynte før konsulentene var på plass førte til at deltakerne diskuterte arealstørrelser og -rammer *før* de ble presentert for de andre elementene i arbeidsplasskonseptene, hvilket førte til at fokuset ble *«(...)en diskusjon om arealrammen som allerede var fastsatt innenfor et lite spenn»* og på å forstå premissene for denne. En informant omtaler dette som 'ganske uheldig', og hevder det ville vært mer hensiktsmessig om igangsettelsen av BU-møtene ventet til konsulentteamet var på plass og *«(...)prosessen var bedre rigga»*. Som en ser av den empiriske gjennomgangen er arealnorm og -størrelser et gjennomgående tema gjennom hele BU-perioden, og flere informanter hevder det litt ensidige og problemorienterte fokuset på arealnormstørrelsen bidro til å gjøre prosessen mer langdrygt og mindre konstruktiv enn nødvendig. At konsulentteamet ble koblet på prosessen senere enn de øvrige deltakerne bidro til at prosessen manglet en tydelig struktur og fremdriftsplan fra start, noe man for eksempel kan se ved at aktivitetsplan for brukerinvolvering først ferdigstilles i april 2015. Dette får konsekvenser for BU-arbeidet høsten 2015 der det blir et entydig fokus på arealnorm og -størrelser; et fokus prosessdeltakerne ikke klarer å kvitte seg med selv etter at konsulentene tilkoblet prosessen. Et uheldig tematisk og organisatorisk utgangspunkt med manglende fremdrifts- og brukermedvirkningsplan kan dermed sies å få konsekvenser for fokuset og forløpet i den videre BU-prosessen som resulterer i til lite konstruktive diskusjoner preget av støy. Dette funnet viser at tilfeldigheter i tid for når strømmene sammenkobles vil kunne ha konsekvenser for beslutningsprosessens forløp, da

mangelen på en overordnet struktur kan vi et uforholdsmessig stort og tidkrevende fokus på arealno

6.4.3 Definerings

Også når det kommer til defineringen av enkelte problemstillinger og løsninger kan tilfeldighetsaspekter ha hatt betydning for forløpet og utfallet. Dette gjelder først og fremst i forbindelse med beslutningen om å fastsette arealnormen, men avgjørelsen om å utarbeide kontorkonseptet for nytt RKV etter ABW-baserte løsninger vil også drøftes, da flere av informantene mener denne beslutningen synes å ha blitt truffet før problemet var klart definert.

6.4.3.1 Arealnormstørrelse

I desember 2014 anbefaler Statsbygg at arealnormstørrelsen for nytt RKV bør være på 25 m² BTA per ansatt. KMD har i utgangspunktet planlagt regjeringsbehandling av forslaget etter at departementene har kommet med sine innspill, men etter innspillene fra midtveisseminaret i februar 2015 beslutter KMD å utsette avgjørelsen til evalueringskomitéens vurdering av parallelloppdragene er klar. Evalueringsrapporten av juni 2015 anbefaler en reduksjon av arealnormen på 25 m² per ansatt, påpeker at forutsetningen om 100% samtidighet og full dekningsgrad er svært generøs og anbefaler at nytt RKV utformes etter de samme kravene som øvrige moderne og attraktive bygg (Statsbygg 2015b:21-22). I desember 2015 fastsettes det i et rundskriv at arealnormen for statlige bygninger skal være på 23 m² BTA per ansatt som en øvre grense. Arealnormen er to kvadratmeter mindre enn Statsbyggs opprinnelige anbefaling av desember 2014, og gjelder nå for alle statlige nybygg – ikke bare for nytt RKV.

Å utsette fastsettelsen av arealnorm for nytt RKV må sies å være et tilfeldig og uventet resultat av sammenkoblingen av de to beslutningsmulighetene RFP og parallelloppdrag for statlig reguleringsplan. Dette kan hevdes å være et tilfeldighetsprodukt fordi den systematiske organiseringen og gjennomføringen av RFP-prosessen *ikke* synes å ha tatt høyde for at innholdet i innspillene fra midtveisseminarene ville medføre utsettelse arealnormfastsettelsen. Hadde dette vært tilfellet ville ikke KMD, som rasjonell og ansvarlig organisasjon, lagt opp til en prosess der behandlingen av arealnormen ble viet så lite tid som den ble før Statsbygg måtte presentere sin anbefaling. I Statsbyggs foreslåtte arealnorm for nybygg i nytt RKV står det at:

«Innenfor den aktuelle tidsfristen ville det ikke vært mulig å gjennomføre en prosess hvor de faktiske og konkrete behovene blir vurdert, da dette krever en større medvirkningsprosess tilsvarende kjernen i arbeidet med selve arealprogrammeringa – som vil avsluttes først i 2016, noe som gir god tid til medvirkningsprosesser og konkrete avklaringer» (Sak 2014/1433-88).

Av dette fremkommer det at Statsbygg ikke hadde anledning til å gjennomføre en brukerprosess der faktiske behov ble kartlagt og vurdert. Implisitt kan en lese dette som at dersom tidsfristen hadde vært utvidet, så ville det vært større muligheter for å gjennomføre kartleggingsprosesser blant brukerne *før* arealstørrelsesanbefalingen ble gitt. Denne tolkningen styrkes av svaret på et innspill fra BU-møtet i februar 2015, der det fremkommer at foreløpige resultater fra den kommende spørreundersøkelsen vil kunne bli nyttige når arealnomen skal behandles senere i 2015 (Sak 2014/1433-99). Hvis foreløpige resultater fra arbeidsmønsterkartleggingen kan anses som aktuelle for vurderingen av arealnomen høsten 2015, er det også rimelig å anta at de samme undersøkelsene og foreløpige resultatene kunne vært aktuelle for vurderingen av arealnomen i desember 2014. Følgelig kan en argumentere for at utsettelsen av beslutning om arealnomen, som fulgte av innspillene fra parallelloppdragene, *faktisk* er et resultat av tilfeldigheter og sammenfall i tid, da KMD ikke ville gitt Statsbygg frist medio desember 2014 dersom de hadde visst at arealnormbeslutningen uansett skulle utsettes til desember 2015. Denne kunnskapen ville sannsynligvis utvidet Statsbyggs frist for arealnormfastsettelse og gitt Statsbygg muligheter til å gjennomføre en – i det minste foreløpig – kartleggingsprosess av departementene, som både ville styrket beslutningsgrunnlaget for arealnormanbefalingen samt prosessens og saksbehandlingens legitimitet blant brukerne.

Konsekvensene av denne utsettelsen, som det nå er avklart at er et tilfeldighetsresultat av sammenkobling mellom to beslutningsmuligheter, blir tydelige når man ser hvilken arealnormstørrelse det besluttes om i desember 2015. En har selvfølgelig ingen garanti for at Statsbygg ville fått gjennomslag for sin anbefaling av desember 2014 på 25 m² per ansatt dersom regjeringsbehandlingen av arealnomen hadde skjedd tidlig i 2015 og uten innsigelser fra parallelle prosesser i prosjektet, men det er rimelig å anta at Statsbyggs faglige anbefalinger ville blitt lagt til grunn uten særlige endringer – slik tendensen synes å være når fagorganet presenterer sine øvrige anbefalinger og beslutningsgrunnlag for politisk ledelse. Å

vente på evalueringsrapportens innspill kan i samspill med resultatene fra spørreundersøkelsen og tilstedeværelsesregistreringer i departementene, sies å ha hatt betydning for at det endelige RFP anbefaler en arbeidsplassutforming der en «ny» forståelse av begrepet «fast plass» legges til grunn sammen med en anbefaling om 25 % underdekning.

Evalueringsrapportens vurdering av parallelloppdragene utgjør sammen med øvrige innspill grunnlaget for Statsbyggs anbefalinger om byformprinsipper for nytt RKV, som presenteres oktober 2015 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018a). Her anbefaler Statsbygg b.la. at det legges til grunn 23 m² BTA per ansatt (Statsbygg 2015a). 17. desember 2018 fastsettes statlig arealnorm for nybygg på 23 m² BTA per ansatt som øvre grense, og i brev til Statsbygg 18. desember 2015 gir KMD tilslutning til at byformprinsippene utgjør et godt grunnlag for det videre arbeidet med statlig reguleringsplan for nytt RKV, samtidig som ytterligere føringer for det videre regulerings- og RFP-arbeidet presenteres (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018a). Av føringene fremkommer det at Statsbygg skal se nærmere på forståelsen av begrepet «fast plass», planlegge arbeidsplassutformingen etter en arealramme på maks 23 m² BTA per ansatt som også skal vurderes ytterligere redusert, samt prioritere arealer til ulike arbeidsplassformer over faste arbeidsstasjoner for den enkelte. Når Statsbygg elleve måneder senere ferdigstiller sin anbefaling om RF-programmet er det med en anbefaling om 25% underdekning og en forståelse av begrepet «fast plass» som tilhørighet i en fast sone fremfor til en fast arbeidsstasjon.

Som det følger av gjennomgangen får beslutningen om å avvente fastsettelse av arealnormen betydning for arealnormens endelige størrelse og for øvrige aspekter i RFP-prosessen. Det fremkommer at Statsbyggs anbefaling om byformprinsipper bygger på parallelloppdragene og evalueringsrapporten av disse, der de faglige anbefalingene er å kutte bygningsmassens totale areal gjennom reduksjon i arealstørrelsen og en redusert forventning om prosentvis tilstedeværelse, altså at man bør legge opp til underdekning av arbeidsplasser. Med bakgrunn i dette gir Statsbygg en ny anbefaling om hensiktsmessig arealnormstørrelse på 23 m² BTA per ansatt, hvilket fastsettes som fast normstørrelse for statlige nybygg av regjeringen i rundskriv den 17. desember 2015. Det er vanskelig å lese KMDs føring til Statsbygg om vurderingen av begrepet «fast plass» i brevet av 18. desember 2015 som noe annet enn en etterfølgelse/ettergivelse av evalueringsrapportens anbefaling om å ikke planlegge for 100% tilstedeværelse, da det å fastslå at begrepet «fast plass» har betydningen «tilhørighet i en fast sone» fremfor til en fast arbeidsstasjon er en forutsetning for å i det hele tatt kunne vurdere en

arbeidsplassutforming med underdekning. Dette er derimot ikke ensbetydende med at KMD med denne føringen implisitt legger opp til at arbeidsplasskonseptet for nytt RKV skal utarbeides med underdekning, da fast tilhørighet i en sone fremfor til en fast arbeidsstasjon flere ganger har blitt argumentert for som fordelaktig for å sikre god utnyttelse av en ABW-basert arbeidsplassutforming. Det å fastslå innholdet i begrepsforståelsen på denne måten bidrar derimot til at veien til en anbefaling om underdekning blir litt enklere og litt kortere enn dersom forståelsen av begrepet hadde vært som «fast tilhørighet til en fast arbeidsstasjon», da den sistnevnte forståelsen vanskelig lar seg forene med en eventuell beslutning om arbeidsplassunderdekning. Hovedargumentene bak at RFP-innstillingen av november 2016 anbefaler 25% underdekning begrunnes i undersøkelser av samtidig tilstedeværelse i departementene som har vist at den gjennomsnittlige samtidige tilstedeværelsen i løpet av en arbeidsdag på 55% (Statsbygg 2016a:87). Om det ikke kan bevises direkte sammenheng mellom evalueringsrapportens anbefaling om underdekning og det endelige beslutningsutfallet, så kan i det minste rapportens anbefalinger være med på å legitimere Statsbyggs beslutningsgrunnlag. På denne måten er det mulig å argumentere for at et tilfeldig resultat, altså beslutningsutsettelse om arealnormen, som følge av sammenkobling av to beslutningsmuligheter, har betydning for prosessforløpet og dets utfall, og følgelig for at garbage can-perspektivet har forklaringskraft for RFP-prosessens forløp og utfall.

6.4.3.2 ABW-konsept: En løsning før problemet?

Et av utfallene av beslutningsprosesser som kan forklares i lys av garbage can-perspektivet er at løsningen velges før problemet er lansert eller fullt ut definert. Det eksisterer med andre ord en løsning som er på jakt etter et problem å knytte seg til. Både innspill fra BU-møterefater og direkte sitater fra informanter tett på prosessen indikerer at beslutningen om å utforme arbeidsplassene i nytt RKV etter et ABW-konsept synes å være fattet før man fullt ut hadde redegjort for og fått oversikt over problemstillingen. Det vil nå drøftes om det finnes holdepunkter bak disse påstandene.

Umiddelbart er det flere trekk ved denne prosessen som kan sies å oppfylle forutsetningene fra et garbage can-perspektiv. Enten man ser på prosessen fra 2012 eller 2014, vil det uansett være snakk lange tidsperioder for en beslutningsprosess, og som argumentert for tidligere: Jo lenger en prosess varer, jo mer øker sannsynlighet for at flere deltakere vil koble seg på eller av beslutningsprosessen, og tilsvarende mange mulige problemstillinger og løsningsalternativer kan forventes at vil kobles til beslutningsmuligheten (Olsen 1976:86).

Det er på det rene at potensielt minst 65 personer per september 2016 har eksklusive deltakerrettigheter til BU. I tillegg har prosessen fortløpende fått innspill fra RKV-prosjektets Prosjektråd og parallelle prosjektprosesser og eksterne deltakere fra referansevirksomheter. Siden begynnelsen av 2014 vil et grovt og med hensikt underdrevet estimat være at RFP-arbeidet har aktivisert minst 150 deltakere, som alle har hatt anledning til å presentere faglige vurderinger og vektlegge ulike hensyn i sine innspill. Medregnet forstudiefasen er antallet nærmere et estimat på 200 deltakere. Med bakgrunn i disse tallene er det liten tvil om at prosessen har aktivisert mange deltakere og innspill, som ifølge Olsen (1976) bidrar til å komplisere beslutningssituasjonen og etter Egebergs (1981) strømperspektiv svekker organisasjonsstrukturens kontroll over strømmene. Dette gir tyngde bak en eventuell påstand om at prosessforløpet og -utfallet har kan forklares i lys av et garbage can-perspektiv.

Som det følger av forrige avsnitt er et av kjennetegnene ved garbage can-pregede beslutningsprosesser at nye problemer og løsningsalternativer stadig presenteres og omdefineres pga. de mange deltakerne og deres ulike standpunkter og virkelighetsforståelser. Problemstillingene har vært de samme gjennom hele prosessforløpet, men det har vært stadige endringer i ulike aktørgruppers vektlegging av de ulike problemstillingene og i hvilke forutsetninger som anbefales for RFP-arbeidet for nytt RKV. Fokuserer man derimot på prosessen fra arbeidsgruppas anbefaling om arbeidsplasskonsept til RFP-innstillingen i mars 2017, kan man derimot skimte en rød tråd gjennom hele prosessforløpet, nemlig at størrelsen på arealnormen og anbefalingen om et arbeidsplasskonsept utformet etter prinsippene for ABW-løsninger forblir de samme. Som det fremkommer av empirigjennomgangen er en anbefaling om arealstørrelser og arbeidsplasskonsept fra arbeidsgrupperapporten fra 2014 den tydeligste premissleverandøren for den endelige RFP-innstillingen. Spørsmålet blir da hvorvidt anbefalingen er begrunnet i en fastsatt og klart definert problemstilling som tydelig angir spesifikke særtrekk og utfordringer ved departementsansattes arbeidsoppgaver og -mønstre, og om anbefalingen er et resultat av omfattende og systematisk informasjonsinnhenting og utredningsarbeid for å løse nettopp disse problemstillingene, eller om løsningen er valgt uten inngående kunnskap om problemstillingen – og dermed er valgt som en løsning på et problem som ennå ikke er formulert.

Arbeidsgruppas anbefaling om arbeidsplasskonsept for nytt RKV tar utgangspunkt i to Difi-rapporter fra hhv. 2011 og 2012 om departementenes oppgaver og hierarkiets fleksibilitet, i tillegg til deltakernes øvrige og personlige erfaringer med departementsarbeid, -organisering

og trender (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c:11). Av arbeidsgruppas gjennomgang fremkommer det at både sekretariatsrollen samt behovet og mulighetene for ulike arbeidsformer er i utvikling, men det påpekes at departementsansatte fortsatt utfører komplekst og konsentrasjonskrevende arbeid som kan gå over lang tid (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c:14). Rapporten påpeker at deltakerne ikke har: «(...)kjennskap til at det er gjort noen studier av hvordan de ansatte faktisk utfører sine arbeidsoppgaver, og hvordan informasjonsflyten faktisk skjer» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c:14), og kapitlet avsluttes med en oppsummering som sier at:

«Det foreligger lite samlet kunnskap om arbeidsprosesser og arbeidsformer i departementene. Arbeidsgruppen mener det bør jobbes videre med å kartlegge og beskrive departementenes arbeidsprosesser slik at arbeidsplassutformingen bidrar til å gjøre disse prosessene effektive og gode» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014c:15).

En av informantene som bidro i utarbeidelsen av rapporten var tydelig på at deltakerne hadde svært knapp tid til å utarbeide rapporten, og en kan spekulere i om dette kan være en av årsakene til at arbeidsgruppa ikke selv gjennomførte en kartlegging av departementsansattes arbeidsformer og -mønstre. I så tilfelle vil tids- og kapasitetsutfordringer ved utarbeidelsen av rapporten kunne være et av argumentene for at løsningen synes valgt før problemet er fullt ut formulert.

Fordi fleksibiliteten i et ABW-basert arbeidsplasskonsept er så stor kan en argumentere for at det ikke var nødvendig å kartlegge departementsansattes arbeidsoppgaver, -mønstre og særtrekk fullt ut før en besluttet om arbeidsplasskonsept. Med utgangspunkt i en arealnorm som er større enn hos de besøkte referansebyggene i utlandet og konseptets store fleksibilitet til å utforme mange ulike arbeidsplassløsninger, kan det argumenteres for at de ytre rammene er robuste nok til å tåle mange ulike ABW-varianter og at disse vil kunne tilpasses og utformes etter hvert som resultatene fra kartleggingsarbeidet blir klart. Disse argumentene ville vært holdbare dersom en hadde kunnet forankre konseptet i entydig forskning som med sikkerhet bekreftet at ABW-konseptet er et godt løsningsvalg for mange ulike arbeidsoppgaver og -former, men det kan man ikke.

I arbeidet med RFP har det vært gjennomført kartleggingsarbeid av eksisterende litteratur på området. Gjennomgangen har fokusert på forskning på arbeidstakernes tilfredshet, helse og prestasjoner i ulike kontorløsninger, og deretter de samme variablene i ulike kontorløsninger med ulik bruk, dvs. med individuelt eller delt eierskap. Resultatene av undersøkelsene viser at tilfredshet med lokalenes utforming og bruk vil avhenge av oppgaveutførelsen, aktivitetsvariasjon i arbeidsoppgavene, variasjon i omgivelsene, hvordan lokalene er tilpasset organisasjonens behov samt prosess og brukervedvirkning (Statsbygg 2016d:91).

Litteraturgjennomgang av studier på åpne kontorløsninger viser varierende resultater, og resultater som viser hhv. økt kunnskapsdeling, kommunikasjon, samhold og samarbeid må vektas mot studier som viser lavere tilfredshet og økt misnøye med støy og konsentrasjon sammenlignet med lukkede kontorløsninger (Statsbygg 2016d:76). Gjennomgangen viser at støttende nærfunksjoner ved arbeidsstasjoner, stor grad av kontroll over egen arbeidssituasjon og høy valgfrihet ved «free seating»-løsninger er elementer som bidrar til økt tilfredshet ved åpne kontorløsninger, men litteraturen synes å være konsekvent i å foreslå at ansatte med lukkede cellekontorer har høyere tilfredshet med sine arbeidsplasser sammenlignet med ansatte i åpne kontorlandskap (Statsbygg 2016d:81). I selvrapporterte studier rangeres ofte cellekontorer som den beste kontorutformingen for arbeid med komplekse og konsentrasjonskrevende oppgaver fordi de hindrer irrelevante stressfaktorer i omgivelsene som kan påvirke konsentrasjonen negativt. Eksperimentelle studier har derimot vist at cellekontoransatte presterer like dårlig som ansatte i medium og store kontorlandskap når de blir bedt om å utføre en hukommelsestest i et stille miljø uten forstyrrelser fra fysiske og digitale kilder og i sitt vanlige kontormiljø, hvilket kan indikere at cellekontorer ikke er så fordelaktige som selvrapporteringen tilsier (Statsbygg 2016d:83). Hovedfunnet fra litteraturgjennomgangen blir dermed at forskningen ikke er entydig og at forskningen har ulike og motstridende resultater, og fokuset i litteraturgjennomgangen rettes mot hvordan det fysiske arbeidsmiljøet best kan utformes som en ressurs som tilbyr de ansatte ulike funksjoner som kan gi dem en høy opplevelse av kontroll i sin arbeidshverdag, da kontroll trekkes frem som et av hovedfunnene for cellekontoransattes tilfredshet med sine kontorutforminger (Statsbygg 2016d:75, 81). Øvrige studier av hhv. Bakke og Fostervold (2017) og Bakke m.fl. (2018) viser derimot til at det ikke er belegg for å løse alle problemer – også for konsentrasjonsarbeid – med ABW-baserte arbeidsplassutforminger med «clean desk» og «free seating», og at forskning har vist at ABW-løsninger reduserer effektivitet, gir 30% lavere produktivitet, lavere tilfredshet blant medarbeiderne samt økt stress og sykefravær

(Forskerforbundet 2019). Flere av resultatene disse studiene viser til er datert før 2015, og kunne følgelig inngått som en del av litteraturgjennomgangen utført i forbindelse med RFP.

Denne gjennomgangen viser for at problemet som skulle løses ved valg av arbeidsplasskonsept, altså særtrekk og utfordringer ved departementsansattes arbeidsoppgaver og -mønstre, kun delvis kan sies å være redegjort for før beslutningen om løsningskonsept ble fattet. Arbeidsrapporten redegjør for de arbeidsoppgaver, -former og -måter, samt utviklingstrekk, de kjenner til med bakgrunn i egne erfaringer og to Difi-rapporter, men mangler øvrig dokumentert kunnskap som inngående studerer og kartlegger faktiske arbeidsformer og informasjonsflyt innad og på tvers av departementene. Fordi kartleggingsundersøkelsene først igangsettes etter anbefalingen om arbeidsplasskonsept og arealstørrelser er gitt, begrenses arbeidet til å søke etter løsninger som vil passe innenfor to fastsatte, ytre rammer. Fordi departementsansattes særtrekk og utfordringer ikke er fullt ut er redegjort for og kartlagt før anbefaling om arealnorm og arbeidsplasskonsept fastsettes, kan beslutningsgrunnlaget bare delvis sies å oppfylle forventningene om omfattende dokumentasjons og utredningsarbeid, hvilket gir tyngde bak påstanden om at løsningen er valgt før problemet.

Som det følger av forskningsgjennomgangen er det heller ikke belegg for å påstå at det ikke er behov for kartlegging av departementsansattes arbeidsoppgaver, -mønstre og -former *forut* for valg av konsept med begrunnelse i ABW-konseptets fleksibilitet og at en større arealramme enn i de besøkte referansevirksomhetene gir stor nok valgfrihet og robusthet til at man uansett vil kunne klare å utarbeide en løsning som på en god måte sikrer god ivaretagelse av departementsansattes arbeidsforhold. Snarere tvert imot: Gjennomgangen viser at forskningen ikke er entydig og med ulike og motstridende resultater, og det kan ikke vises til klare og entydige sammenhenger mellom ABW-konseptet som virkemiddel og målet om et tilfreds og mest mulig effektivt departementsfellesskap. Lite overbevisende forskning og vage begrunnelser for valg av konsept der det vises til overordnede mål som miljø og effektivitet, samt henvisninger til at det er slik det private næringsliv eller departementer i utlandet har løst sin arbeidsplassutforming, vitner mer om at ABW-konseptet er en institusjonalisert organisasjonsoppskrift eller myte, som ifølge Røvik (1998:13) er: «En legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon[...], som fenger og som har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner», som for en avgrenset tidsperiode tas for gitt som den naturlige, mest effektive og moderne måten å organisere sin virksomhet på

(Røvik 1998). Beslutningen om ABW-konseptet synes ikke å være fattet på inngående kunnskaper om verken departementsansattes arbeidsoppgaver eller inngående kunnskaper om hvilke konsekvenser en slik arbeidsplassutforming kan få, men synes å være valgt som løsning fordi man har observert konseptet fungere i en annen kontekst og dermed ønsket å overføre dette konseptet til nytt RKV. En løsning er med andre ord valgt før problemet, og garbage can-perspektivet synes følgelig å ha forklaringskraft for hvorfor nytt RKV skal utarbeides etter prinsippene for et ABW-basert arbeidsplasskonsept.

6.5 Samspillet mellom perspektivene

Ikke overraskende er forventningene tilknyttet et hierarkisk og rasjonelt beslutningsperspektiv tydelige markører i prosessen for å utarbeide RFP for nytt RKV. Særlig statens sterke struktur har stor betydning for hvordan prosessforløpet legges opp og for hvilke deltakere som aktiviseres, og selv med et høyt antall aktiviserte deltakere bevarer KMD sterk kontroll over aksesstrukturen, slik at utfallet av RFP-prosessen i stor grad står i samsvar til føringene gitt av politisk ledelse. De prosessuelle innspillene som har bidratt til at utfallet ser annerledes ut enn hva en normalt ville forventet ved en hierarkisk beslutningsprosess kommer fra faglige eksperter og brukeres anbefalinger, og selv aktiviseringen av disse følger av organisasjonsstrukturen og dens forvaltningsmessige prinsipper om fag- og partsstyre. Egenskaper i den hierarkiske organisasjonsstrukturen kan altså forklare hvorfor deltakerne som redefinerte problem- og løsningsstrømmene ble aktivisert.

Etter fagstyre- og partsprinsippene i forvaltningen er det en iboende verdi og forventning i den statlige strukturen at faglige ressurser eller spesielt berørte parter av en beslutningsprosess skal aktiviseres for å styrke beslutningsgrunnlagets legitimitet og faglige kvalitet (Christensen m.fl. 2014). Fra det rene, hierarkiske beslutningsperspektivet kan dette fremstå som et paradoks, da aktivisering av eksterne brukere vil øke sannsynligheten for at ansvarlig organisasjon mister kontrollen over beslutningsstrømmenes sammenkobling (Egeberg 1981). Som Brunsson og Brunsson (2015:94) påpeker er «(...)beslutningstakere sjelden eksperter på hele organisasjonens virksomhet», og kan derfor ha et determineringsproblem – altså problemer med å bestemme innholdet i beslutningene. For å sikre et rasjonelt og faglig begrunnet beslutningsgrunnlag vil det være nødvendig å aktivisere eksperter og brukere, som ifølge Brunsson og Brunsson (2015:94) i realiteten kan føre til en maktforskyvning fra beslutningstaker til fag- og brukerrepresentanter, da disse gjennom utredninger og

problembeskrivelser indirekte gis mulighet til å definere hvilke beslutninger som er mulige. Ved å legge dette premisset til grunn kan det hevdes at utfallet av RFP-prosessen er et resultat av Statsbyggs og konsulentenes defineringsmakt som fagpersoner, da selv beslutningstakere som i utgangspunktet er selvstendige og har egne preferanser vil komme til kort gjennom henvisning til generelle prinsipper eller politiske mål mot en «(...)velbegrunnet og detaljert argumentasjon basert på inngående kunnskaper» av eksperter med større påvirkningskraft enn lekmenn (Brunsson og Brunsson 2015:94-95).

Også rasjonelt begrunnede valg som følger av føringene i hierarkisk styrte beslutningsprosesser kan føre til tilfeldighetsprodukter som bidrar til å svekke prosessens forutsigbarhet. Valget om å sammenkoble RFP-prosessen med parallelloppdragenes midtveiseminar kan hevdes å være rasjonelt begrunnet, da dette sikrer koordinering på tvers av parallelle beslutningsstrømmer og bidrar til å eliminere blant annet dobbeltarbeid. Resultatet av sammenkoblingen ble en utsettelse av arealnormfastsettelsen og en svekkelse av prosessens forutsigbarhet, som etter garbage can-perspektivet er å anse som et tilfeldighetsprodukt av i utgangspunktet rasjonelle valg og handlinger. Tilsvarende som at en kan argumentere for at rasjonelle og hierarkiske beslutningsprosesser kan resultere i tilfeldighetsprodukter, kan en argumentere for at tilfeldigheter kan føre til iverksettelsen av rasjonelle og hierarkisk styrte beslutningsprosesser. Endrings- og beslutningsprosesser kan igangsettes som følge av tilfeldige sammenfall i tid mellom deltakere, problemer og løsninger, men også som reaksjoner på utilsiktede konsekvenser av planlagte aktiviteter eller handlinger (Jacobsen og Thorsvik 2013:411; March og Olsen 1976). Beslutningen om å utsette arealnormfastsettelsen kan forstås som en slik reaksjon på en utilsiktet konsekvens av planlagte aktiviteter eller handlinger, og det kan følgelig argumenteres for at det samme tilfeldighetsproduktet som fulgte av den hierarkiske beslutningsstrukturens strømsammenkobling, bidro til iverksettelsen av den etterfølgende prosessen tilknyttet arealnormfastsettelsen.

7 Konklusjon

7.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg konkludere rundt oppgavens problemstilling, nemlig: Hvordan har prosessforløpet vært av betydning for beslutningsutfallet om rom- og funksjonsprogrammet i det nye regjeringskvartalet?

For å besvare problemstillingen har jeg gjennom dokumentstudier og intervjuer med prosessdeltakere innsamlet empiri som muliggjør å besvare hvordan prosessen kan forstås i lys av et rasjonelt, et forhandlingsteoretisk og et tilfeldig garbage can-persktiv. De teoretiske perspektivene har fungert som hjelpemidler til å lete etter ulike aspekter ved prosessen som ellers ville gått «under radaren», og samlet utgjør funnene fra de tre perspektivenes linser grunnlaget for å kunne konkludere rundt min problemstilling.

7.2 Konklusjon

Det er nødvendig å betrakte prosessen som en fireårsperiode fordi den reelle premissleverandøren for RFPs arbeidsplassforslag var arbeidsgruppas tilrådninger. Deres anbefaling om ABW-konsept ble vedtatt av politisk ledelse som endelig kontorutformingskonsept, og er en beslutning som i realiteten fastsetter forutsetningene for den videre prosessen tilknyttet arbeidet med arbeidsplassutformingen i nytt RKV. Regjeringsbeslutningens føringer begrenser mulighetsrommet for de etterfølgende aktørenes leting etter passende kontorløsninger, og arbeidet som gjennomføres i løpet av RFP-prosessen tilknyttet arbeidsplassutformingen er derfor kun et valg mellom ulike ABW-varianter.

Som det fremkommer av analysen av de tre teoretiske perspektivenes samspill, har det rasjonelle og hierarkiske beslutningsperspektivet en helt tydelig og fremtredende forklaringskraft for beslutningsprosessens forløp og utfall. Dette er ikke overraskende da det norske forvaltningssystemet er bygget på Max Webers idealbyråkratiske modell, og derfor etterstreber å leve opp til krav om nøytralitet, effektivitet, rasjonalitet, ekspertise og regelorientering (Olsen, 1988). Dette kommer tydelig til uttrykk gjennom at prosessen gjennomfører kvalitetsutredning og kvalitetssikring i tråd med KS-ordningen, samt ved at prosessen følger statens prosjektmodell for faseinndeling. Aktiviseringen av ulike aktørgrupper og deltakere forankres i rasjonelle og hierarkiske begrunnelser om faglighet og partsstyre, og til tross for stor deltakerinvolvering klarer KMD gjennom sin hierarkiske

maktposisjon å beholde kontrollen over dagsorden, slik at lanseringen av aktualiserte problem- og løsningsstrømmer begrenses.

Aktiviseringen av Statsbygg med konsulentene og brukerinteressene er forankret i forvaltningsprinsipper om fag- og partsstyre. Disse deltakerne skal etter prinsippet om flertallsstyre opptre lojalt overfor politiske beslutninger, og bidra med konstruktive og faglige innspill som vil sikre best mulig realisering av det politisk vedtatte målet (Christensen m.fl. 2015). I denne prosessen synes derimot Statsbygg med konsulentene å ha fått stor definisjonsmakt når det kommer til RFP-innstillingens forslag om arbeidsplasskonsept, da det med bakgrunn i faglige anbefalinger og gjennomførte undersøkelser i departementene er vedtatt at det arbeidsplassrelaterte arealet skal reduseres fra 15 til 13 m², en reduksjon i forutsetningen om samtidig tilstedeværelse fra 100 til 75% og en endring av begrepsforståelsen av «faste plasser» til å bety tilhørighet i hjemmebase fremfor den alminnelige oppfatningen av begrepet. Det argumenteres for at disse virkemidlene vil gi bedre utnyttelse av et ABW-basert arbeidsplasskonseptet. Sammen styrker kontraheringen av programmeringskonsulentene og evalueringsrapportens anbefalinger Statsbyggs profesjonelle autoritet og makt, som i tråd med Brunsson og Brunsson (2015, 95) sikrer fagrepresentantene den reelle beslutningsmakten, da KMD vanskelig kan argumentere mot de faglige argumentene ved å henvise til overordnede prinsipper og politiske mål. Særlig kan det ha vært vanskelig for KMD å argumentere mot de faglige anbefalingene da arbeidsplassutformingen synes å være det mest rasjonelle og beste alternativet for å sikre høy oppnåelse av de politiske målsettingene tilknyttet henholdsvis miljø og arealøkonomisering, representativitet og nøkternhet, symbol- og signaleffekter, modernitet og kostnadseffektivitet i offentlig sektor.

I lavere grad synes involveringen av brukerinteressene å få betydning for prosessens utfall, annet enn at det i det innstilte programmet åpnes opp for at alle departementer og avdelinger selv skal få utforme sine avsatte arealer og hjemmebaser, som i utgangspunktet var tenkt utformet som et standard kontorareal der alle departementsområdene skulle fremstå nærmest likt. Det legges også opp til at arbeidsplasskonseptet skal utformes med vekt på skjerming, som må forstås som et gjennomslag for de hensynene brukerinteressene har frontet i løpet av prosessen, nemlig behovet for ro og skjerming ved utførelsen av komplekse, individuelle arbeidsoppgaver. Flere av brukerinformantene anser derimot ikke denne løsningen som god nok, da de med bakgrunn i forskning samt nåværende arbeidsmønstre heller hadde foretrukket

et arbeidsplasskonsept som tilrettela for faste plasser med individuell arbeidsstasjon og cellekontorer til de som måtte ønske det.

Det forskningsmessige grunnlaget for å anbefale ABW-løsninger er ikke entydig, og målmiddelsammenhengene synes tydeligere mellom konseptet og de øvrige politiske målsettingene enn med målet om å få et effektivt departementsfellesskap. Ved beslutning om en ABW-basert arbeidsplassutforming med 25% underdekning kan det synes som at disse målene prioriteres på over de departementsansattes hensyn og innspill, da det ikke entydig kan bevises at en ABW-utforming med underdekning vil være en god arbeidsplassutforming for departementsansattes oppgaver og arbeidsmønstre. Som tillitsvalgte påpeker vil rundt 70% av driftskostnadene i nytt RKV være lønnskostnader (Aftenposten 2016). Konseptet har mange forutsetninger som skal på plass for at løsningen skal lykkes, blant annet at departementsansatte må endre sine arbeidsformer for å passe inn i konseptet. Skulle det ved innflytting vise seg at arbeidsplassutforming og de departementsansattes arbeidsformer ikke er tilstrekkelig tilpasset hverandre, med den konsekvens at effektiviteten synker eller sykefraværet øker, vil det ikke ta lang tid før de bygnings- og driftsmessige besparelsene spises opp. I forlengelsen av dette kan en stille spørsmål ved om det er fornuftig bruk av det offentlige midler å utforme arbeidsplassene i nytt RKV etter prinsipper for et arbeidsplasskonsept som det ikke kan vises entydige forskningsresultater for, og der store deler av argumentasjonen bak konseptet baseres på arbeidsverksteder der man har forsøkt å forutse fremtiden, samt sammenlignings- og trendargumenter som viser til hvordan arbeidsplassutforming har fungert i øvrige land og virksomheter.

7.3 Studiens styrker og svakheter

Studiens styrkes av at det er benyttet to innsamlingsmetoder, såkalt triangulering, som langt på vei har gitt meg mulighet til å kontrollere informantens og dokumenters påstander mot annen empiri. Koherens og konsistens, altså logisk sammenheng i oppgaven og konsekvent og ensartet bruk av begreper, metoder og teorier styrker også studiens kvalitet (Justesen og Mik-Meyer 2010, 38). Det samme gjør åpenhet om mine prosesser og valg underveis i prosessen.

Studiens svakheter er tilknyttet det empiriske grunnlaget, da jeg mangler tilgang på tre møtoreferater fra BU fra høsten 2016, da disse ikke var tilgjengelige i innsynsdatenbanken. Dette gjør at jeg ikke får en fullgod empirisk beskrivelse av denne perioden, dog dette er forsøkt

kompensert for gjennom intervjuene. I retrospekt skulle jeg også gjerne hatt informanter fra SAPU for å belyse arbeidet med arbeidsplassutformingen enda mer inngående.

7.4 Videre studier og veien videre

Som nevnt innledningsvis føyer denne studien seg inn i rekken av forskning på komplekse reform- og beslutningsprosesser i offentlig sektor, og kan ha overføringsverdi for andre studier ved at den kan bidra til å øke forståelsen av hvordan tidlige faser i beslutningsforløpet kan ha betydning for den senere implementeringsfasen i komplekse prosesser sammensatt av politiske, faglige og brukerorienterte interesser.

For videre forskning vil det være interessant å følge de etterfølgende fasene for å undersøke hvilken reel makt brukerne får når de gis mulighet til å utforme sine departementale hjemmebaser, og hvordan organisasjonsutviklings- og endringsarbeidet legges opp i hvert enkelt departement for å forberede de ansattes arbeidsmåter på en ny arbeidshverdag. Ikke minst vil det være interessant å gjennomføre uavhengige studier av hvordan arbeidsplassutformingen har påvirket ansattes arbeidshverdag og -effektivitet etter innflytting i det nye regjeringskvartalet.

Litteraturliste

- Aftenposten. (2016). *Krangler om hvordan byråkratene skal sitte i det nye regjeringskvartalet*. Hentet fra Aftenposten.no:
<https://www.aftenposten.no/osloby/i/MGa5R/Krangler-om-hvordan-byrakratene-skall-sitte-i-det-nye-regjeringskvartalet>
- Aasrud, R. (2012). *Regjeringskvartalets framtid*. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
- Berg-Sørensen, A., Grøn, H. C., & Hansen, F. H. (2016). *Organiseringen af den offentlig sektor. Grundbog i offentlig forvaltning*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Brunsson, K., & Brunsson, N. (2015). *Beslutninger*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utgave. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (Vol. 3. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. (2016). Organizing for crisis management: building governance capacity and legitimacy. *PAR. Public Administrative Review*.(76), ss. 877-879.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1976). People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance. I *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dovre Group & Transportøkonomisk institutt. (2014). *Fremtidig regjeringskvarter - Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1)*. Rapport til Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Oslo.
- Egeberg, M. (1981). *Stat og organisasjoner. Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Enderud, H. (2003). *Beslutninger i organisationer - i adferdsteoretisk perspektiv*. Fredriksberg, Danmark: Forlaget Samfundslitteratur.
- Finansdepartementet. (2018). *Budsjettarbeidet*. Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statsbudsjettet/budsjettarbeidet/id439269/>
- Finansdepartementet. (2019). *Hva er KS-ordningen?* Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/hva-er-ks-ordningen/id2523897/>

- Fitzgerald, L., & Dopson, S. (2009). Comparative Case Study Designs: Their Utility and Development in Organizational Research. I D. A. Buchanan, & A. Bryman, *The SAGE Handbook of Organizational Research Methods*. London: SAGE Publications Ltd.
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. (2012a). Pressemelding: Regjeringskvartalets framtid. Oslo: Regjeringen Stoltenberg II.
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. (2012b). *FAD har valgt konseptvalgutredere*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fad/Nyheter-og-pressemeldinger/Nyheter/2012/konseptvalgutredere/id696773/>
- Forskerforbundet. (2019). *Utforming av arbeidsplasser*. Hentet fra Forskerforbundet.no: <https://www.forskerforbundet.no/var-politikk/aktuelle-saker/utforming-av-arbeidsplasser/>
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hetland, K. (2018). *Hjemmeeksamen i beslutningsteori: Begreper, modeller og prosesser*. Universitetet i Tromsø, Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, Tromsø.
- Holmen, V. T. (2016). *Nærpolitireformen. En analyse av beslutningsprosessen*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Jacobsen, D. I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (Vol. 4). Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (Vol. 5. utg). Oslo: Abstrakt forlag.
- Justesen, L., & Mik-Meyer, N. (2010). *Kvalitative metoder i organisations- og ledelsesstudier*. København: Hans Reitzels forlag.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Lover og lovarbeid*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/innsikt/lover-og-lovarbeid/id2006116/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014a). *Faktaark: Regjeringens beslutning om fremtidig regjeringskvartal*. Hentet fra Statsbygg.no: https://www.statsbygg.no/files/prosjekter/RKVnytt/140523_Faktaark_beslutning_RKV.pdf

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014b). Oppdragsbrev - Forberedende arbeider - Rom- og funksjonsprogram for nytt regjeringskvartal. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014c). *Arbeidsformer i fremtidens regjeringskvartal - miljø, teknologi og samhandling*. Oslo.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014d). *Allmøte om arbeidsformer i fremtidig regjeringskvartal*. Hentet fra Regjeringen.no: Allmøte om arbeidsformer i fremtidig regjeringskvartal
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014e). *Nett-TV: Pressekonferanse om Regjeringskvartalet*. Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/kmd/nett-tv/Nett-TV-Pressekonferanse-om-Regjeringskvartalet/id760974/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015a). *Hva er statsforvaltningen? Organisering og fakta*. Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/hva-er-statsforvaltningen/id2397949/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015b). *Nytt regjeringskvartal – føringer for videre arbeid med reguleringsplan og rom- og funksjonsprogram*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nytt-regjeringskvartal--foringer-for-videre-arbeid-med-reguleringsplan-og-rom--og-funksjonsprogram/id2468159/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015c). *Rundskriv om normer for energi- og arealbruk for statlige bygg. (Rundskriv H-2/16)*. Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-om-normer-for-energi--og-arealbruk-for-statlige-bygg/id2474498/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase. Veileder for oppdragsgivende departement*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018a). *Nytt regjeringskvartal*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/regjeringskvartalet/nytt-RKV/id712726/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018b). *Ansvarsområder og oppgaver i Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/dep/id509/>

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Statlig eiendomsforvaltning*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/statlig-eiendomsforvaltning/id605557/>
- Langley, A. (2009). Studying Processes in and Around Organizations. I D. A. Buchanan, & A. Bryman, *The SAGE Handbook of Organizational Research Methods*. London: SAGE Publications Ltd.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1976). Organizational Choice under Ambiguity. I *Ambiguity And Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Meld. St. nr. 19. (2018-2019). *Nytt regjeringskvartal*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Metier AS; OPAK AS; LPO arkitekter AS. (2013). *Konseptvalgutredning for fremtidig regjeringskvartal*. Oslo.
- Modell, E.-M. H. (2017). *Stor-trønderen og nord-trønderen. En beslutningsteoretisk studie av prosessen fram mot vedtaket om sammenslåing av trøndelagsfylkene*. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Morgenbladet. (2016). *Åpent landskapkrangel*. Hentet fra Morgenbladet.no: <https://morgenbladet.no/aktuelt/2016/12/apent-landskapkrangel>
- NOU 2012: 14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- NRK. (2018). *Kan åpent kontorlandskap gjøre deg 440 prosent bedre?* Hentet fra https://www.nrk.no/dokumentar/xl/kan-apent-kontorlandskap-gjore-deg-440-prosent-bedre_-1.14019357: https://www.nrk.no/dokumentar/xl/kan-apent-kontorlandskap-gjore-deg-440-prosent-bedre_-1.14019357
- Olsen, J. P. (1972). Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice. *Scandinavian Political Studies* (7), ss. 45-62.
- Olsen, J. P. (1976). Choice in an Organized Anarchy. I *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Statsbygg. (2012). *Regjeringskvartalet – Føringer for videre arbeid*. Oslo: Statsbygg.

- Statsbygg. (2015a). *Anbefaling av byformprinsipper*. Hentet fra Statsbygg.no:
<https://www.statsbygg.no/Prosjekter-og-eiendommer/Byggeprosjekter/Regjeringskvartal-nytt/utviklingsfasen/Reguleringsplan/Anbefaling/>
- Statsbygg. (2015b). *Evalueringskomiteens rapport. Nytt regjeringskvartal, parallelloppdrag*. Oslo: Statsbygg.
- Statsbygg. (2016a). *Nytt regjeringskvartal: Rom- og funksjonsprogram*. Oslo: Statsbygg.
- Statsbygg. (2016b). *Nytt regjeringskvartal: Rom- og funksjonsprogram. Vedlegg 1: Aktivitetsbasert arbeidsplasskonsept*. Oslo: Statsbygg.
- Statsbygg. (2016c). *Nytt regjeringskvartal. Rom- og funksjonsprogram. Vedlegg 2: Kartlegging av arbeidsformer i departementene*. Oslo: Statsbygg.
- Statsbygg. (2016d). *Nytt regjeringskvartal: Rom- og funksjonsprogram. Vedlegg 3: Utforskning av fremtidens arbeidsformer i nytt regjeringskvartal*. Oslo: Statsbygg.
- Statsbygg. (2017). *Rom- og funksjonsprogram er vedtatt*. Hentet fra Statsbygg.no:
<https://www.statsbygg.no/Nytt-fra-Statsbygg/Nyheter/2017/Rom--og-funksjonsprogram-vedtatt/>
- Statsministerens kontor. (2013). *Endringer i departementsstrukturen*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-departementsstrukturen/id742964/>
- Thagaad, T. (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder* (Vol. 5. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.
- Transportøkonomisk institutt. (u.d.). *Kvalitetssikring (KS1 og KS2) av store statlige investeringer*. Hentet fra Transportøkonomisk institutt - Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning: <https://www.toi.no/kvalitetssikring-ks1-og-ks2/category1475.html>
- VG. (2011). *Aasrud vil ha nye løsninger i regjeringskvartalet*. Hentet fra VG.no:
<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/joOwb/aasrud-vil-ha-nye-loesninger-i-regjeringskvartalet>

Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguide: Rom- og funksjonsprogrammet – en beslutningsprosessanalyse

Rammesetting

- Kort fortelle om:
 - o Intervjuets tema og formål
 - o Taushetsplikt og anonymitet
 - o Forklare hvordan datainnsamling behandles og slettes
 - o Minne om mulighet til «exit» - uten begrunnelse
- Informanten:
 - o Er noe uklart/har informanten noen spørsmål?

Hovedspørsmål

Om informantene

- Navn
- Stilling og arbeidssted, varighet i nåværende stilling
- Hva er din tilknytning til RFP-prosessen i nytt regjeringskvartal?

Beslutningsprosessen

1. Hvor kom initiativet til arbeidet med RFP i det nye regjeringskvartalet fra?
2. Hva var bakgrunnen for initiativet?
3. Hvordan ble regjeringsbeslutningen om konsept for arbeidsplassutforming mottatt av prosessens deltakere *forut* for prosjektstart?
 - a. «Det overordnede inntrykket»
 - i. Samling av alle departementene
 - ii. Arealrammer 23-25m²/Arbeidsplassareal 15m²
 - iii. Aktivitetsbaserte plasser
 - iv. Fast plass
 - v. Ikke underdekning
4. Hvordan var prosessen formelt organisert?
 - a. Overordnede føringer?
 - b. Preget av særtrekk (f.eks. stor grad av brukerinvolvering?)
 - i. Ble dette poengtert underveis?

Deltakere/aktører → *Aktører med interesse i prosessen og/eller utfallet av den*

5. Hvilke aktører var involvert i prosessen?
 - a. *KMD, Statsbygg, departementsansatte, hovedorganisasjonene, BHT, eksterne konsulenter (Rambøll, tegn_3).*
 - i. Noen flere?
 - b. Anslått totalt antall deltakere?
6. Hvordan ble aktørene involvert?
 - a. Kvalifikasjoner/kompetanse/stilling
 - b. Tilfeldig utvalgt internt i organisasjonen?
 - i. Hvilke motiver fantes for deltakelse?
 - ii. Fantest det begrensninger for hvem/hvor mange deltakere?
 - c. Brukerutvalg, SAPU (strategisk arbeidsplassutforming), ProG, fokusgruppene
7. Hva var din organisasjons rolle/oppgave i prosessen?
8. Hvor stabil var deltakelsen?
 - a. Antall oppmøte per møte
 - i. Hvis lite oppmøte: Hvorfor?
 1. Kapasitetsproblemer
 2. Lav interesse
 3. Lav prioritet
 - b. Ble vervene erstattet med nye representanter?
 - i. Hvorfor bytter?
 1. Naturlig/nødvendig utskifting?
9. Oppstod det tydelige fronter/interessemotsetninger i prosessen?
10. Påvirket aktører med ulike standpunkter prosessen og dens utfall?
 - a. Hvis ja: Hvordan?
11. Har noen enkeltpersoner/-organisasjoner utmerket seg som særlig avgjørende for prosessen?
 - a. Mer sentrale?
 - b. Pådrivere for å drive prosessen fremover?
 - i. Hvis ja: Hvem og hvordan til uttrykk?
12. Oppfattet du at andre aktører enn de formelle påvirket prosessen?
 - a. Hvis ja: Hvordan?
 - i. Medier, opprop, regjeringen

Problemer/mål → Saker som opptar aktørene

Egen organisasjon

13. Hva anså din organisasjon som målet med RFP-prosessen?
 - a. Hva har vært viktig for din organisasjon i prosessen?
 - b. Hvor viktig var målet/saken for din organisasjon?
 - c. Hvorfor var dette målet viktig?
14. Hvordan ble arbeidet med RFP prioritert internt i din organisasjon?
 - a. I hvilket omfang har din organisasjon arbeidet med RFP internt?
 - i. Bruk av tid/ressurser
 - ii. Grad av involvering av de ansatte etc.
15. Endret organisasjonen din syn på prosjektets viktigste/overordnede mål ila. prosessen?

Felles for organisasjonene

16. Fantes det overordnede, pre-formulerte mål for arbeidet med RFP?
 - a. Hvis ja:
 - i. Fikk disse betydning for arbeidet i prosessen?
 - ii. Ble målene brukt som argumenter?
 - iii. Hvilken rolle fikk disse argumentene?
17. Fantes det en **felles** oppfatning på tvers av deltakerne i Brukerutvalget om hva målet med å arbeide med RFP var?
 - a. HVA var disse felles oppfatningene/målene?
18. Var deltakerne opptatt av de samme problemene/sakene?
19. Fantes det ulike oppfatninger av problemer/utfordringer blant deltakerne?
 - a. Hvis ja: Hvordan påvirket dette prosessen?
 - i. Mer utfordrende prosess?
 - ii. Hvordan kom dette til syne underveis i prosessen?
 - b. Hvilke oppfatninger ble de 'utslagsgivende' for arbeidet i prosessen?
 - i. Hvilke ble definert som prosjektet/målet for prosessen?

Løsninger → *Mulige svar på problemer*

20. Fantes det ulike oppfatninger blant deltakerne om hvordan problemer/utfordringer burde løses?
21. Ble alternative løsninger lansert i la. prosessen?
 - a. Hvis ja: Hvilke?
22. Hvordan samarbeidet og kommuniserte deltakerne underveis prosessen?
23. Hvordan ble ulike synspunkter og påstander begrunnet i diskusjonene?
 - a. Hva preget argumentene?
 - i. Kunnskaps-/forskningsbasert
 - ii. Følelses-/erfaringsbasert
 - iii. Begrunnet i hva 'andre gjør' → Trender og myter
 - iv. Se RFP i et 'større bilde'-argument
24. Jobbet noen enkeltaktører spesielt for å skape konsensus om løsningsalternativene på tvers av deltakerne i Brukerutvalget?
 - a. Hvordan?

Beslutningsmuligheter/-arenaer → *Valgsituasjoner*

25. Hadde prosessen fastsatte frister?
26. Hadde prosessen fastsatte og regelmessige møter?
 - a. Hadde møtene fastsatte punkter for diskusjon?
 - i. Var det rom for øvrige problemer/løsninger?
27. Var diskusjoner og avgjørelser knyttet til arbeidet med RFP begrenset til de formelle arenaene?
 - a. Hvis nei: Hvor foregikk de ellers?
 - i. Eksempler: Tilfeldige møter, lunsjer, dagligdagse samtaler
28. Hvilken betydning fikk ulike prosessen og utfallet?
 - a. Høringsuttalelser
 - i. Arealnorm 23m²
 - ii. RFP-utkast
 - b. Regjeringsbrev desember 2015
 - i. Arealnorm 23m²
 - ii. Vurdere betydningen av begrepet «fast plass»
29. Oppstod det veivalg i prosessen? (Anledning til å snu)

30. Ble arbeidet med RFP påvirket av det samtidige arbeidet med andre parallelle delprosjekter?

- a. Hvor mange alternative beslutningsmuligheter forelå samtidig?
- b. Var deltakerne fra Brukerutvalget også med i disse prosessene?

31. Generelt: Har du noe å tilføye om de uformelle prosessene?

Tilfeldige spørsmål

32. Tidshorisont:

- a. Opplevdes saken som presserende?
 - i. «Noe som ikke kan utsettes»
 - 1. Varte i to år

33. Informasjonstilgang:

- a. Hadde alle aktørene tilgang på den samme informasjonen?
 - i. Førte uenighet blant deltakerne til tilbakehold av informasjon?

Utfall/vedtak

34. Hvilke hensyn/definisjoner ble 'gjeldende' for beslutningsvedtaket?

- a. Hvilke mål eller argumenter fikk størst betydning for utfallet?

35. Var noen aktører avgjørende for problemdefineringsen, og dermed utfallet?

- a. Hvis ja: Hvorfor/hvordan?

Avslutning

36. Har du annen informasjon som kan være relevant for den videre drøftingen?

37. Har du noen spørsmål avslutningsvis?

- a. Uklarheter etc.

Vedlegg 2: Invitasjonsmail

Hei!

Mitt navn er Karianne Hetland og jeg er student ved masterstudiet i organisasjon og ledelse ved Universitetet i Tromsø, og skriver en masteravhandling der jeg studerer beslutningsprosessen tilknyttet arbeidet med rom- og funksjonsprogrammet i det nye regjeringkvartalet. I den anledning oppsøker jeg nå personer som har vært deltakende i prosessen, i håp om at noen kanskje ønsker og har anledning til å stille som informanter til mitt forskningsprosjekt, og det er derfor jeg sender deg denne mailen.

Om prosjektet:

Masteravhandlingen er på 50 studiepoeng, har et omfang på ca. 80 sider (28.000 ord) og innleveringsfrist medio mai 2019. Med bakgrunn i bred fagkompetanse i organisasjons- og beslutningsteori er problemstillingen formulert som følger:

«Hvordan har prosessforløpet vært av betydning for beslutningsutfallet om rom- og funksjonsprogrammet i det nye regjeringkvartalet?»

Problemstillingen er tenkt besvart ved gjennomgang av ulike offentlige dokumenter, møtereferater, programforslag og -innstillinger, høringsuttalelser etc., samt ved gjennomføring av semi-strukturerte intervjuer med deltakere som har vært tett på prosessen (f.eks. gjennom deltakelse i Brukerutvalget).

Deltakelse forutsetter ingen spesialkunnskaper eller særlige forberedelser fra informantene annet enn at de må ha vært deltakere i hele eller deler av prosessen. Spørsmålene vil i stor grad knytte seg til hvordan prosessen var lagt opp og organisert/styrt, i hvilken grad den åpnet for bruker-/deltakermedvirkning, samt spørsmål som kan belyse de uformelle sidene av prosessen – altså det jeg ikke vil finne gjengitt i offisielle dokumenter.

Jeg bor i Oslo selv om jeg er tilknyttet Universitetet i Tromsø, og vil derfor kunne gjennomføre intervjuer stort sett over hele det sentrale Østlandet. Jeg har svært åpen timeplan og ser helst for meg at intervjuene kan foregå f.o.m. månedsskiftet februar/mars til medio/avslutningen av mars, dersom dette passer informantene. Hvert intervju forespeiler jeg å skulle vare i ca. 30-45 minutter.

Prosjektet vil meldes inn til NSD, og jeg garanterer alle informanter full anonymitet ved deltakelse i prosjektet. Ved intervjuets start vil du få et informasjonsskriv om prosjektet der formålet fremkommer, hvordan konfidensialitet skal ivaretas, informasjon om databehandling og -sletting etc., samt et samtykkeskjema for å bekrefte at din deltakelse er frivillig. Skrivet vil også informere om at du som informant, dersom du skulle føle for det, når som helst kan trekke deg fra prosjektet uten å oppgi noen begrunnelse, og all innsamlet informasjon vil da destrueres og ikke benyttes i masteravhandlingen.

Håper på positiv tilbakemelding!

Vennlig hilsen
Karianne Hetland
Masterstudent ved Universitetet i Tromsø

Vedlegg 3: Informasjonsskriv med samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet *«Rom- og funksjonsprogrammet – en beslutningsprosessanalyse»?*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan prosessforløpet har vært av betydning for beslutningsutfallet om rom- og funksjonsprogrammet (RFP) i det nye regjeringskvartalet. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med prosjektet er å belyse og analysere prosessforløpet fra Statsbygg ble tildelt oppdragsbrevet om å arbeide med rom- og funksjonsprogrammet i juni 2014 til det endelige utkastet for et nytt rom- og funksjonsprogram ble fastsatt mars 2017. Prosjektet tar utgangspunkt i det beslutningsteoretiske strømperspektivet, og har som hensikt å besvare hvordan fire ulike strømmer (beslutningsarenaer, deltakere, problemer og løsninger) ble aktivisert, definert og koblet sammen underveis i prosessen. Dette skaper utgangspunktet for å besvare om prosessen bærer preg av å være en rasjonell beslutningsprosess, en politisk forhandlingsprosess eller en garbage can-beslutningsprosess (altså preget av store tilfeldigheter).

Hovedproblemstillingen er: *«Hvordan har prosessforløpet vært av betydning for beslutningsutfallet om rom- og funksjonsprogrammet i det nye regjeringskvartalet?»*

Problemstillingen er tenkt besvart ved gjennomgang av ulike offentlige dokumenter, møtereferater, programforslag og -innstillinger, høringsuttalelser etc., samt ved gjennomføring av semi-strukturerte intervjuer med deltakere som har vært tett på prosessen (f.eks. gjennom deltakelse i Brukerutvalget). Opplysningene som samles inn via intervjuene vil ikke benyttes til andre formål enn å besvare prosjektets problemstilling.

Prosjektet er en masteravhandling på 50 studiepoeng, har et omfang på ca. 80 sider (28.000 ord) og innleveringsfrist medio mai 2019.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet er ansvarlig for prosjektet. Min veileder i masteroppgaveprosjektet er førsteamanuensis Frank Holen.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Utvalget er kriteriebasert med kriterium at informantene må ha vært aktive deltakere i hele eller deler av beslutningsprosessen i kraft av sin stilling eller sitt tillitsverv.

Jeg har fått tilgang til informantenes navn og kontaktinformasjon gjennom innsynskrav i referater fra RFP sine brukerutvalgsmøter og tilhørende mottakerlister. Noen informanter er rekruttert ved hjelp av snøballmetoden, altså ved at jeg har kontaktet personer fra referat- og mottakerlistene til brukerutvalgsmøtene, også har disse henvist meg videre til andre personer i sin organisasjon som har bedre kjennskap til prosessen og dermed fremstår som mer aktuelle til mitt forskningsprosjekt. Disse informantene er i slike tilfeller informert om dette i første mailkorrespondanse.

Per 01.03.2019 er totalt 31 aktuelle informanter kontaktet, og av disse er det bekreftet intervjuer med hittil åtte informanter. Ytterligere én kandidat har uttrykt interesse for deltakelse, men ikke bekreftet foreslått tid for intervju. Tre andre aktuelle kandidater har sagt seg disponible til å stille opp ved behov, f.eks. dersom jeg skulle oppleve frafall fra utvalget eller får behov for flere informanter. Ut ifra dette er det forventet at det endelige utvalget vil bestå av mellom åtte og tolv (8-12) informanter.

Hva innebærer det for deg å delta?

Å delta i dette prosjektet innebærer at du deltar i et semi-strukturert intervju som er anslått å skulle vare i 45-60 minutter, der du besvarer spørsmål knyttet til dine erfaringer med prosessforløpet til RFP.

Spørsmålene vil i hovedsak dreie seg om:

- Prosessens overordnede organisering og styring
- Grad av brukermedvirkning
- Din organisasjons mål og forventninger tilknyttet prosessen
- Ulike aktørers/deltakers opplevde rolle underveis i prosessen
- Spørsmål som kan bidra å beskrive/gi en forståelse de uformelle sidene av prosessen

Svarene du gir vil tas opp på en båndopptaker (mobiltelefon) som under intervjuet ikke er tilkoblet internett. Jeg vil også ta notater underveis med hovedpunkter og mulige oppfølgingsspørsmål.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Kun student og eventuelt veileder til ha tilgang til opplysningene.
- Svarene du gir på intervjuet vil tas opp på en båndopptaker (mobiltelefon) som under intervjuet ikke er tilkoblet internett. Lydilen(e) med dine besvarelser vil deretter overføres til en passordbeskyttet privat PC ved hjelp av en USB-kabel. Når dette skjer vil ikke PC eller båndopptaker være tilkoblet internett.

- Lydfilen(e) lagres i en passordbeskyttet mappe på PCen som ikke er tilkoblet en nettlagringsky.
- Når lydfilen(e) er transkribert vil disse umiddelbart destrueres, og tekstfilene vil erstatte disse filene. Tekstfilene vil lagres i den samme passordbeskyttede mappen som lydfilen(e) var lagret i.
- Filene vil ikke navngis med ditt navn eller din organisatoriske tilhørighet, men etter et nummersystem som tar utgangspunkt i rekkefølgen på intervjuene. Denne oversikten oppbevares manuelt og atskilt fra PCen, og det er kun studenten som har tilgang til oversikten. Dette gjøres for å vanskeliggjøre identifisering dersom uvedkommende skulle få tilgang til datamaterialet.

Deltakerne vil ikke kunne gjenkjennes direkte i publikasjonen, og det vil ikke redegjøres for sentrale kjennetegn som alder, kjønn etc. i publikasjonen. Det kan likevel hende at jeg blir nødt til å oppgi hvilken type organisasjon informantene representerer. F.eks. kan det hende jeg skriver noe ala: *«En av informantene fra brukerdepartementene syntes brukermedvirkningen i prosessen var (...), og sa følgende om den organisatoriske styringen: «Noen av deltakerne opplevde styringen som (...), mens andre mente (...).»* Slik informasjon vil likevel være av så generell karakter som mulig for å sikre at informantene ikke kan identifiseres.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes innen 30.06.19. De innsamlede filene (både lydfiler, notater og transkriberinger) slettes/makuleres umiddelbart etter at oppgaven er levert (eller umiddelbart etter at informanten trekker seg fra forskningsprosjektet).

Dine rettigheter

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

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

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Tromsø har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Universitetet i Tromsø ved Frank Holen, på epost [REDACTED] eller telefon: [REDACTED]
- Vårt personvernombud: Joakim Bakkevold, på epost [REDACTED]
- eller telefon: [REDACTED]
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost [REDACTED] eller telefon: [REDACTED]

Med vennlig hilsen

Frank Holen
(Forsker/veileder)

Karianne Hetland
(Forsker/Student)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Rom- og funksjonsprogrammet – en beslutningsprosessanalyse», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i semi-strukturert intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 30.06.19.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 4: Oversikt saksdokumenter

Sak 1:

Saksnummer: 2014-1433 – Nytt regjeringskvartal – framdrift og prosess

Virksomhet: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Dokumentnummer	Dato	Type dokument
16	26.06.14	Organisering av arbeidet med nytt RKV: Etablering av BU for RFP.
48	03.09.14	Referat BU-møte
51	24.09.14	Referat BU-møte
58	09.12.14	Notat til KMDs prosjektledelse fra Hovedsammenslutningene.
70	15.10.14	Referat BU-møte.
72	12.11.14	Referat BU-møte.
77	19.01.15	Utenriksdepartementets tilbakemeldinger på vurdering av foreslått arealnorm.
88	21.01.15	Kulturdepartementets tilbakemeldinger på vurdering av foreslått arealnorm.
92	10.12.14	Referat BU-møte.
95	21.01.15	Referat BU-møte.
101	18.05.15	Referat BU-møte.
110	10.06.16	Referat BU-møte.
112	02.09.15	Referat BU-møte.
114	14.10.15	Referat BU-møte.
117	11.11.15	Referat BU-møte.
120	09.12.16	Referat BU-møte.
122	13.01.16	Referat BU-møte.
124	17.02.16	Referat BU-møte.
126	13.05.16	Referat BU-møte.
136	15.06.16	Referat BU-møte.
138	07.09.16	Referat BU-møte.

Sak 2:

Saksnummer: 15/532 – Nytt regjeringskvartal – prosjektråd

Virksomhet: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Dokumentnummer	Dato	Type dokument
7	09.01.15	Referat prosjektråd-møte.
10	04.03.15	Referat prosjektråd-møte.