

Campus Rena

Økonomi og ledelse

SIMEN SANDUM

OPERATIV EVNE - EFFEKT ELLER PRODUKT?

«Når det viktige ikke er målbart blir det målbare viktig»

**En masteroppgave om hvorvidt mål-, resultat- og risikostyring
bidrar til ønsket effekt i Forsvaret**

MPA 10

Mars 2017

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage JA NEI

FORORD

Opgaven er skrevet som en del av det erfaringsbaserte, 90 studiepoengsgivende, mastergradsprogrammet MPA til Høgskolen i Innlandet (tidl. Høgskolen i Hedmark). Studiet og oppgaveskrivingen er gjennomført som privatperson, men rettet mot Forsvarets virksomhet uten at Forsvaret har hatt påvirkningskraft utover undertegnede selv.

Da jeg høsten 2014 startet tankeprosessen på masteravhandlingsarbeidet var nok emnevalget gjort tidlig, og heller ikke tilfeldig, men da fra et helt annet perspektiv enn det du nå sitter med i hånden. Det har vært en omstendelig prosess å velge emne, snevre det inn, forkaste ideer, føle at man stagnerer for så å føle at det løsner litt igjen. Og til slutt å sitte med det en kan si er sluttproduktet.

Følelsen av å undres på noe er god, den får meg til å tenke og analysere hvorfor noe er som det er. Denne oppgaveskrivingen har derfor hatt flere effekter enn å bare fullføre utdanningen. Den har fått effekt for arbeidet og avdelingen min allerede. Det er godt å se at en utdanning er verdt tiden som investeres, også før den er ferdigstilt. Det skal sies at å studere, selv på en deltidsmaster, ved siden av det som til tider er en altoverskyggende jobb er krevende. Men takket være en fleksibel arbeidsgiver, en del personlige nakketak, kaffe og sene kvelder har det vært gjennomførbart. Allikevel var følelsen av uoverkommelighet stor da alt av lagrede dokumenter forsvant i midten av januar 2017 og min private PC gikk på en personlighetsknekk av betydelige dimensjoner. Når jeg så skulle være bortreist på ferie store deler av februar ble det ikke akkurat bedre. En kan trygt si at sen vinteren 2017 har vært en hektisk periode. Jeg føler at nå har jeg fortjent å kunne ta en velfortjent prosjektperiode på nyhuset, herunder nytt grillhus, garasjen, sette i stand sandkasse og lekestativ, samt legge nye bed før sommeren. Og kanskje noe avslapning.

Jeg vil takke høgskolen for undervisning, veileder Erik Fjell for tålmodighet, innspill og kritisk blikk, alle kollegaer som har veiledet og støttet med gjennomlesing og faktaunderstøttelse. Ikke minst vil jeg også takke alle som har bidratt for velvilje i forhold til arbeidet med oppgaven.

Til slutt er det nok familien, både kone og unger, som skyldes en størst takk. Nå kan pappa kanskje gjøre alt annet enn lekser.

Hernes, februar 2017
Simen Sandum

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD.....	3
INNLEDNING	7
I1. Bakgrunn.....	7
I2. Problemstilling.....	8
Operasjonalisering av problemstillingen.....	9
I3. Hypotese	10
I4. Disposisjon.....	10
I5. Avgrensninger og forutsetninger	11
I6. Definisjoner og sentrale sammenhenger i caseorganisasjonen Forsvaret.....	11
TEORI.....	15
T1. Teoretisk bakgrunn for Målstyring	15
Sammenhenger	15
Kritikk av MRR.....	17
MRR høster mye kritikk, en del berettiget og en del som kanskje bunner ut i lite kunnskap om modellen. Jeg vil her ta for meg de mest overordnede kritikkene.	17
Operasjonalisering av MRR i Forsvaret.....	18
T2. Resultatet – Produkter eller Effekter	19
Sammenhenger	19
Kritikk	21
Operasjonalisering av resultatmåling	22
T3. Ledelse som instrument i MRR	23
Sammenhenger	25
Kritikk av ledelse i MRR	25
Operasjonalisering av ledelse i MRR.....	26
METODE	27
M1. Bakgrunn for valgt metodikk.....	27

M2. Metodisk tilnærming.....	28
M3. Datainnsamling	29
M4. Andre sammenstillinger om emnet	30
M5. Nye metodikker	31
M6. Datakvalitet.....	31
M7. Etske problemstillinger.....	32
M8. Forfatterens egen rolle	33
PRESENTASJON AV FUNN I DOKUMENTANALYSEN.....	35
P1. Hvordan presenteres MRR I FORSVARET i styrende dokumenter?.....	35
Strategisk nivå: Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben.....	36
Operasjonelt og taktisk nivå: Hærstaben og Brigadestaben.....	38
Stridsteknisk nivå	40
Relevante konklusjoner fra tidligere oppgaver	41
Sammenstilling av funnene sett opp mot teoretisk bakgrunn	42
P2. Hvordan blir effekt og effektmåling presentert i styrende dokumenter?	43
Strategisk nivå.....	43
Operasjonelt og taktisk nivå.....	43
Stridsteknisk nivå	44
Relevante konklusjoner fra tidligere oppgaver	45
Sammenstilling av funnene sett opp mot teoretisk bakgrunn	46
P3. Hvordan presenteres Ledelse, styring og lederskap.....	47
FGL	47
FFOD.....	48
HUT.....	48
Evaluering av ledere.....	49
Relevante konklusjoner fra tidligere avhandlinger	49
Sammenstilling av funnene sett opp mot teoretisk bakgrunn	50

ANALYSE	51
Hva måles og hvordan måles det?	51
Delkonklusjon	53
Hva slags innvirkning har Forsvarets MRR på forsvarets operative evne?	54
Delkonklusjon	55
AVSLUTNING	57
Sammendrag av delkonklusjoner	57
Konklusjon	58
Perspektiv	59
Ubesvarte spørsmål og forslag til videre forskning.	59
Litteraturliste	61
ENGLISH ABSTRACT	65
NORSK SAMMENDRAG	66

INNLEDNING

I1. Bakgrunn

Når det viktige ikke er målbart, blir det målbare viktig.

Setningen over har vært et gjentakende uttrykk som har satt seg nærmest som en regel gjennom årene undertegnede har jobbet i Forsvaret. Blant kollegaer og andre ansatte er følelsen at setningen er en forklaring på hvorfor enkelte virksomhetsmål ikke følger den *SMARTE*¹ regelen om fastsettelse av målsettinger. Oppgaven vil se nærmere på hvorfor denne setningen har blitt så relevant i dagens Forsvar.

Bakgrunnen for det emnevalg og de innledende forskningsspørsmålene er flere års erfaring fra Forsvaret der opplevelsen av at sentraliserte behov for effektivisering innen forvaltningsområdet har bidratt til økt grad av sentralisert styring. Således også en lavere grad av fokus på primærvirket til offiserene. Dette viser seg i Hæren, som jeg kjenner best, at ansvaret for utførelse blir delegert nedover i systemet, men behovet for kontroll øker lenger opp. Vi som er ledere på lavere og midlere nivå har blitt gjenstand for en økende mengde krav til rapportering, kontroll og bruk av felles integrerte forvaltningssystemer. Noe som nødvendigvis ikke støtter oss i vår primærfunksjon, herunder i utøvelsen av de uttalte lederskapsprinsippene i Forsvaret. Inntrykket er at dette nyttes for at den forvaltningsmessige kontrollen av Forsvaret skal øke. Derav fremstår det som mål- resultat- og risikostyring (MRR) innen forvaltning er blitt viktigere enn MRR innen kjernevirksomheten av Forsvarets virke. Nemlig å sikre nasjonen.

En vanlig parallell å dra er at det å måle effekten av innsatsmidlene som går inn i forsvaret i fredstid er som å la en olympisk svømmer måle effekten av alle innsatsmidlene (trenere, tid, utstyr, lønn, støtteapparat osv.) mens svømmeren fortsatt er på land. Det er meget vanskelig å si noe om effekten. Derimot er det lett å se på hvorvidt svømmeren tar det alle mener er korrekte svømmetak, bruker riktige svømmeføtter og nytter tiden fornuftig. Det samme gjelder Forsvaret. Denne metaforen, og paradokset, mener jeg er viktig å ta innover oss, og i så måte rette Forsvarets virke mot de teoriene som ligger til grunn for god styring av et militært apparat. Økonomi- og forvaltningsstyring er viktig, men i hvilken grad bør målstyring av dette prioriteres over god målstyring av Forsvarets kjernevirksomhet?

¹ SMARTE mål: Spesifikke, Målbare, Aksepterte, Relevante, Tidsbestemte og Evaluerbare

Det er flere andre studier som har tatt utgangspunkt i det samme emnet, og oppgaven vil i stor grad nytte disse for å underbygge teoriene som nyttes. Ofte har disse studiene sett på virksomhetsstyringsmodellen i et organisatorisk eller økonomisk perspektiv uten å nødvendigvis tilhensynta den effekten som Forsvaret skal være for den Norske stat. Nettopp fordi det sistnevnte er vanskelig, om ikke umulig, å måle, ref. svømmermetaforen. Andre oppgaver har sett på MRR i kultur- og institusjonsdomenet. Denne oppgaven vil ikke se på hvorvidt MRR er fornuftig, men derimot å se på hvordan Forsvaret har nyttet MRR, og således hvordan MRR kan bidra til å skape operativ effekt. Dette gjør at oppgaven får en annen relevans enn den rent studiepraktiske. For egen del gjør den at jeg kan utnytte lærdommen inn i mitt daglige virke som offiser. Emnet er også relevant fordi Hæren i disse dager er under tre store omstillinger, to på HR siden og en innen virksomhetsutformingsiden. Alle disse omstillingene blir preget av MRR i en form eller en annen.

New Public Management og subversjonen MRR forteller oss at ledere på nivåer under oss skal lede basert på det å nå mål, kalt målstyring. Ledere får et sett med mål som skal oppnås med gitte midler, dette kan i stor grad sammenfalle med det en kan kalle oppdragsbasert ledelse, noe som også er beskrevet i Forsvarssjefens Grunnsyn på Ledelse (Forsvarsstaben, 2012). Ledere på alle nivåer i Forsvaret har vært gjennom en tung seleksjonsprosess for å få lov til å lede norske soldater i strid. Dette er en del av oppveksten i det militære systemet. I denne seleksjonsprosessen har vi vært oppfostret med at å lede basert på intensjoner er korrekt ledelse. Dette skal gi rom for initiativ til å løse oppdrag innen faste rammer, kalt mål. På mange måter kan derfor uttalt ledelsesstiler korrespondere godt med målstyring såfremt målene er klare og evaluerbare. Men i en såpass kompleks organisasjon, hvor det å måle effekten er særdeles vanskelig, hvordan kan dette bidra til å øke operative evne?

I2. Problemstilling

Opgaven vil ta for seg grensesnittet mellom ledelse og styring. Den vil se på hvordan dette kan sees i sammenhengen med hva lederen på lavere nivåer blir målt på, særlig opp mot de strategiske målene for en organisasjon. Det er naturlig å se nærmere på målstyring sett opp mot produksjon og effektmåling i Forsvaret, herunder hvordan MRR i en organisasjon kan påvirke de underliggende strategiske målsettingene i et offentlig organ. Problemstillingen for denne oppgaven er derfor:

Er målstyring av Forsvaret i fredstid kompatibelt med effekten som ønskes i krig?

Operasjonalisering av problemstillingen

For å kunne forstå tankene som er gjort bak problemstillingen er det nødvendig å forklare mine opprinnelige forskningsspørsmål som ledet frem til endelig problemstilling. Prosessen har dreid seg rundt tre essensielle temaer der organisasjonens evne til å evaluere seg selv er en gjennomgående faktor i alle tre. I Forsvaret er det som et ledd av enhver planprosess et behov for å analysere oppdraget som er gitt. Dette bunner ut i det vi kan kalle et reformulert oppdrag, jeg liker å se på operasjonaliseringen av problemstillingen på samme måte. Et reformulert oppdrag skal beskrives som: HVEM? skal NÅR? gjøre HVA?, HVOR? og HVORFOR?. Dette kan også gjøres med problemstillingen, og kan således nyttes i den røde tråden i oppgaven.

Mål- Resultat- og risikostyring

Jeg har ønsket å se på hvordan denne formen for styring av organisasjonens virke har hatt innvirkning på mitt daglige virke. Det er særlig relevant opp mot hvilke føringer som er gjeldende i virksomhetsstyringen av Forsvaret. Følelsen av at ressurser blir dårlig utnyttet er ofte tilstede, og frustrasjonen over å se at systemet bruker lang tid på å oppfatte feil og mangler i organisasjonen er like stor. Dette elementet av problemstillingen vil være beskrivende for punktene HVA? og HVORFOR? i et reformulert oppdrag

Resultater i form av produkter eller effekter?

Dette leddet har alltid fascinert meg. Hva skal egentlig oppnås gjennom den ressursbruken en av Forsvarets avdelinger er satt til å forvalte. En offiser er ansatt for å skape resultater, men hvilke resultater er det det strategiske nivået ønsker av oss. Ikke minst må dette evalueres for å kunne skille mellom produksjon av produkter eller produksjon av effekter. For å kunne finne ut av dette må en analysere seg gjennom flere kilder, herunder oppdrag og ressurstildeling. Dette elementet vil være beskrivende for punktene HVA? NÅR? og HVORFOR? i et reformulert oppdrag.

Ledelse, styring og lederskap

For å kunne kikke nærmere på hva som er hva, særlig innenfor det målbare er det nødvendig å se på grensesnittene mellom styring og ledelse i en leders lederskap. Innenfor reformulert oppdrag av problemstillingen kan dette gi oss: HVEM, HVOR OG NÅR?

Ved bruk av metodikken for å se på et reformulert oppdrag kan en derfor beskrive problemstillingen slik: Er målstyring (HVA?) av forsvaret (HVEM?) i fredstid (NÅR) kompatibel med effekten (HVORFOR?) som ønskes i en krise eller krig (NÅR og HVOR)?

I3. Hypotese

Den gjeldende hypotesen for oppgaven er utledet av operasjonaliseringen og alle forskningsspørsmålene jeg har hatt underveis i oppgaven. Det er allikevel viktig å merke seg at det er forsøkt å være åpen for andre hypoteser hele veien. Hvis en ser på hvordan det er valgt å operasjonalisere og avgrense oppgaven vil en finne en naturlig hypotese utledet av oppgaven.

MRR blir utøvd gjennom de forskjellige nivåene i Forsvaret på en slik måte at produktet i fredstid fremstår viktigere enn effekten i krigstid.

Det er vanskelig å måle en effekt av organisasjonen Forsvaret, dette skyldes i stor grad svømmerparadokset som er nevnt tidligere. På bakgrunn av dette er et ledd av min hypotese at det er veldig lett for ledere på alle nivåer å se på det som er lett å måle, m.a.o. produksjonen av soldater og avdelinger. I stedet burde de kanskje se på det som er vanskelig å måle, nemlig den totale effekten som nasjonen og skattebetalerne får igjen av pengene som blir brukt. Videre oppfatter jeg det dithen at det er dannet en motstridende forståelse av hvordan forsvaret skal styres og hvordan ledere i forsvaret skal lede, dette medfører unødvendig interne konflikter i skillet mellom operative og administrative ledelsesfunksjoner. Dette skaper igjen en strid mellom hvordan resultatene av alle ressursene blir målt. Jeg vil i denne oppgaven argumentere for at Forsvaret søker å måle produksjonskapasiteten og ikke effektiviteten som vi sitter igjen med etter at forsvarsbudsjettet er brukt opp.

I4. Disposisjon

Jeg vil bygge oppgaven slik at den i stor grad er bygd opp på dokumentanalyse. Sammen med funnene som blir gjort i denne, vil utledete teorier forhåpentligvis greie å få bekreftet hypotesen for oppgaven. Jeg vil innledningsvis gjennomgå operasjonaliseringen av problemstillingen da dette er viktig for å forstå hvordan jeg har tenkt i utformingen av denne. Videre vil oppgaven vise til sentral teori innen målstyring, resultater og ledelse sett opp mot teoretiske rammer. I dette leddet vil det bli forsøkt å sammendra sentral teori som lettere kan anvendes i analysedelen. Jeg vil så gjennomgå valgt metodisk tilnærming for oppgaven, her vil jeg også gjennomgå hva som tidligere er skrevet innen lignende temaer. Deretter vil jeg ta for meg dokumentanalysen og sammenligninger av tidligere oppgaver hvor jeg drøfter dokumentene som ligger til grunn for problemstillingen og operasjonaliseringen av denne. Avslutningsvis vil jeg forsøke å underbygge de funnene som er gjort i dokumentanalysen gjennom teoriene jeg har vist frem. Dette vil forhåpentligvis gi leseren av oppgaven en god

forståelse for hvordan jeg har tenkt, og hvordan jeg har funnet frem til svaret på problemstillingen min. Og således også bevist hypotesen.

15. Avgrensninger og forutsetninger

Oppgaven er avgrenset til å omhandle lavere operasjonelle nivåer i Hæren. Av flere grunner vil oppgaven allikevel henvise til andre nivåer i den hensikt å skape helhetsforståelse for oppgavens bakgrunn. Men det å ta for seg alle nivåene i Forsvaret fra politisk ledelse til stridsteknisk nivå vil sannsynligvis utgjøre en stor grad av usikkerhet og på grensen til rotete fremstilling av den metodiske og teoretiske tilnærmingen. Oppgaven vil ikke gå inn på å forklare MRR i detalj som en styringsform i offentlig sektor, men vil ta for seg den gjeldende bakenforliggende teorien. Den vil videre ikke ta for seg hvorfor dette er den dominerende styringsideologien. Det er i oppgaven forutsatt at dette er den valgte tilnærming til virksomhetsstyring i den større delen av offentlig sektor.

Oppgaven avgrenser seg også bort fra å beskrive hele konfliktspekteret fra fred til krig, men for leseren er det viktig å forstå at Hæren og Forsvaret løser oppgaver både i fredsstøttende, fredsbyggende og fredsopprettende konflikter. Å ta med dette inn beskrivelsen av strategiske målsettinger er relevant, men for å tilpasse tilnærmingen og omfanget av oppgaven er dette valgt bort. Den observante leser vil allikevel forstå at fred ikke nødvendigvis er fred, og krig ikke nødvendigvis er krig.

Avslutningsvis er det forutsatt at en dyptgående samfunnsøkonomisk analyse av Forsvaret vil kunne ut i at nasjonen er tjent på å bruke penger på egen sikkerhet, dette er også beskrevet i Prop. 151 S (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 3).

16. Definisjoner og sentrale sammenhenger i caseorganisasjonen Forsvaret

For å unngå å bruke mye plass i kapitlene til å beskrive sentrale begreper, hierarkiske systemer og sammenhenger har jeg valgt å bruke en del plass i innledningen på å vise dette et sted i oppgaven. På denne måten får leseren en kjapp oversikt over hvordan de forskjellige nivåene og uttrykkene i oppgaven henger sammen. Definisjonene og sammenhengene er hentet fra Forsvarets eget dokumentasjonshierarki som også blir fremstilt i dette leddet. Det er her sentralt å få med seg at Forsvarets opererer med administrative nivåer som ikke nødvendigvis er knyttet opp mot skarpe operative nivåer. Forståelsen for dette kan bidra til å øke forståelsen for kompleksiteten som ligger til grunn i svømmerparadokset vist i innledningen. Forsvarets skarpe oppdrag skal løses og trenes på samtidig som virksomhetsstyringen skal bli ivaretatt innen gjeldende lover, regler og normer.

Definisjoner

Ledelsesbegreper (Hærstaben, 2012) Vedlegg B-6

- Ledelse: Å påvirke enkeltindivider og grupper til å arbeide mot et felles mål.
- Lederskap: Beskriver den delen av ledelse som omhandler den direkte kontakt mellom leder og medarbeider.
- Styring: De elementer av ledelse som ikke innebærer direkte kontakt med medarbeiderne, men som har innvirkning på avdelingens utvikling.
- Lederutvikling: Lederutvikling i Forsvaret er all målrettet og planlagt aktivitet som har til hensikt å øke lederes evne til å utøve lederskap i fred, krise, væpnet konflikt og krig

Stridsevne (Hærstaben, 2012)

Stridsevne er en militær styrkes kampdyktighet og evne til å lykkes med sine operasjoner. Den består av konseptuelle, moralske og fysiske faktorer.

Kampkraft (Hærstaben, 2012)

Kampkraft defineres i Hærens Utdannings- og Treningsbestemmelser (HUT) som seks nivåer. Disse nivåene er:

- Soldaten – Kampkraft nivå en, stridsteknisk nivå og omhandler stridsevnen til den enkelte soldat.
- Laget – Kampkraft nivå to, stridsteknisk nivå og omhandler stridsevnen til et lag bestående av 6-10 soldater. Ledes av en lagfører, som oftest sersjant (OR5/5+).
- Troppen – Kampkraft nivå tre, stridsteknisk nivå og omhandler stridsevnen til en tropp bestående av 3-5 lag. Ledes av en troppsjef, som oftest en Løytnant (OF1).
- Kompaniet/eskadronen – Kampkraft nivå fire, stridsteknisk nivå og omhandler stridsevnen til et kompani bestående av 2-5 tropper. Ledes av en kaptein (OF2).
- Bataljonen – Kampkraft nivå fem, stridsteknisk nivå, grenser til taktisk og omhandler stridsevnen til en bataljon bestående av 3-7 kompanier. Ledes av en Oberstløytnant (OF4).
- Brigaden – Kampkraft nivå seks, taktisk nivå og omhandler stridsevnen til samvirket mellom 2 til 4 kampbataljoner og flere typer støttende bataljoner og kan som oftest operere alene uten annen støtte. Norge har EN Brigade. Ledes av en Brigader (OF6).

Sammenhenger

Forsvarets operative kommandonivåer



Figur 1 - Kommandonivåer ift operasjoner (Forsvarsstaben, 2014)

Forsvarets 4 Styringsnivåer (Forsvaret, 2016)

Forsvaret har definert fire forskjellige stabsnivåer som er beskrivende for hvilken grad av forvaltningsstyring det er behov for, disse har ikke nødvendigvis sammenheng med operativt kommandonivå. Styringsnivåene må således sees på som administrative ledelselementer i fredstid. Ved et krigsutbrudd vil flere av stabene i styringsnivåene gå inn i avdelinger i den operative kommandokjeden.

NIVÅ	LEDES AV	TYPISK OPERATIVT NIVÅ	EKSEMPEL PÅ AVDELINGER
1	FSJ	STRATEGISK	FD og FST
2	DIF SJEFER	(OPERASJONELT)	HST, SST, LST HVST, FLO mm
3	BRA SJEFER	TAKTISK	HMKG, BRIG-N, OPSSTØ
4	SJEFER	STRIDSTEKNISK	Bataljoner m/underenheter

- FST/FD – Setter de strategiske målsettingene, og besørger understøttelse av ressursfordelingen iht. oppgaver.

- DIF stab – Driftsenhet I Forsvaret. Forsvaret har pr 1.1.2017. 15 driftsenheter: Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Heimevernet, med flere andre spesielle varierte underavdelinger i Forsvaret betegnes DIF, også Forsvarsstaben er en DIF underlagt Forsvarssjefen. Alle DIFene i Forsvaret kan ikke brukes inn i en operativ kommandokjede gjennom en direkte sammenligning da flere DIFer ikke har en operativ funksjon. Det samme er også gjeldende for Forsvarsbygg, Nasjonal Sikkerhetsmyndighet, Forsvarsmateriell med flere som ligger direkte under FD
- BRA stab – Budsjett og Resultat ansvarlig avdeling. Under hver DIF finnes flere BRAer. Brigade Nord som Brigadestab er en, mens HMKG som bataljonsstab er en annen. Dette fordi HMKG er direkte underlagt HST, mens bataljonsnivået i Brigaden allerede har en BRA stab over seg.
- Bataljon/Skvadron/lignende – Skal rapportere oppnådde mål og resultater til BRA nivå. Er ofte utøvende ledd i en styrkeproduksjon, og styrkeutøvende nivå i Forsvaret. Under hver bataljon er det kompanier/eskadroner/batterier som står for den daglige driften av styrkeproduksjonen og løser oppdrag gitt av Bataljonsstaben.

Forsvarssektorens dokumenthierarki

Nivå	Normerende dokumenter	Retningsgivende dokumenter	Operative plandokumenter	Budsjett og styringsdokumenter
Politiske dokumenter	Lover og forskrifter	Stortingsmelding	Kgl. resolusjon	Stortingsproposisjon
Forsvarsdepartementet	Forskrifter og retningslinjer	Strategisk konsept	Iverksettelsesdirektiv	Iverksettelsesbrev
Forsvarssjefen	Direktiver	Fellesoperativ doktrine	Strategisk planleggingsdirektiv	Forsvarssjefens virksomhetsplan
Fagmyndighet/ Driftsenheter (DIF)	Bestemmelser	Forsvarsgrens- og funksjonsvise doktriner	Operasjonsplan	Virksomhetsplan Leveranseavtale

Figur 2 - Dokumenthierarki i forsvarssektoren (Forsvarsstaben, 2014)

TEORI

I dette kapittelet vil det bli presentert sentral teori rundt emnene, teorien er søkt hentet utenfor Forsvaret da større deler av dokumentanalysen er hentet fra Forsvarets dokumenthierarki. Dette for å skape et skille mellom teori og data i oppgaven, på denne måten søkes det å øke oppgavens validitet da caseorganisasjonen har mye definerende egen teori. Det er valgt å vise til overordnede temaer som overbygning til teorien i den hensikt å skape en rød tråd i oppgaven. Teoriene er i så måte implementert i underkapitlene gjennom sammenhenger og kritikk og ikke som en egen utredning om de forskjellige nyttede teorier. På denne måten er det forhåpentligvis enklere for leseren å forstå sammenhengen i oppgaven. Det er derav viktig å lese teorikapittelet som et forsøk på å drøfte sentral teori opp mot temaene som leder til et utvalg som senere blir nyttet i analyse- og empiridelen. Derav er det enkelte teorier presentert her som ikke kommer til syne senere. Det er også forsøkt å operasjonalisere teorien mot caseorganisasjonen slik at dette lettere kan nyttes inn i analysedelen senere.

T1. Teoretisk bakgrunn for Målstyring

«Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.»

Sitatet er hentet fra veilederen i resultatmåling for mål- og resultatstyring i staten (Senter for Statlig Økonomistyring, 2006) og beskriver hva veilederen legger i mål- og resultatstyring: Sette mål for å oppnå noe, evaluere resultatene av aktivitetene og effektene av målene for deretter utvikle virksomheten. Dette fremstår som en effektiv metodikk for å utvikle og lede en organisasjon, men allikevel møter denne avarten / tidlige versjonen av NPM mye motstand blant offentlige ansatte. I teorien diskuteres det mye hvorvidt målstyring er en fornuftig tilnærming eller ei. I dette teorikapittelet vil det vises til den teoretiske bakgrunnen for MRR, herunder kritikk av styringsmetodikken.

Sammenhenger

Målstyring må sees i sammenheng med andre styringsmetoder. Det er finnes forskjellige måter å betrakte styring av en organisasjon på . Oppgaven har valgt å nytte metodikken som blir beskrevet i Busch, Johnsen, & Vanebo (2015). De viser til fire forskjellige måter å styre organisatorisk adferd på. Dette er *Markedsstyring*, *Verdistyring*, *Regelstyring* og *Målstyring*. Videre så deler de disse styringsmetodikkene opp på følgende måte.

	Oppgavens programmerbarhet	
Resultatenes målbarhet	<i>Perfekt</i>	<i>Ikke perfekt</i>
<i>Høyt</i>	Regelstyring eller målstyring	Målstyring
<i>Lavt</i>	Regelstyring	Verdistyring

Tabell 1 – Sammenhenger mellom styringsmetodikker. Hentet fra (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2015, s. 46)

Markedsstyring er ikke å finne i denne tabellen fordi markedsstyring blir presentert som en felles løsning hvor de andre styringsprinsippene ikke fungerer. Markedsstyring tar utgangspunkt i sammenligning av virksomheter med samme mål, og skaper effekter ut av markedet som gir direkte tilbakemeldinger på resultatene og på den måten skapes utvikling. Markedsstyring har sin svakhet innen de typer virksomheter hvor det eksisterer monopoler og sammenligninger ikke er mulig. Forsvaret er en slik virksomhet i sin form som voldsmonopol, men flere av de interne tjenestene i Forsvaret er ikke det. Ett godt eksempel på dette er for eksempel den interne samhandlingsavtalen med Forsvarsetatene (Horisontal Samhandling).

Tabell 1 viser til at det er sammenheng mellom styringsprinsipp og hvorvidt oppgavene til en organisasjon kan programmeres, samt hvorvidt virksomhetens resultater er målbare. Det som er forsøkt å få frem er at f.eks. målstyring, hvor MRR er en underart, vil være det foretrukne valget såfremt resultatene er målbare. Den er i større grad uavhengig av at oppgavene må kunne programmeres på en god måte. Dette underbygger det som blir beskrevet i veilederens kapittel 1.3 (Senter for Statlig økonomistyring, 2017, s. 12) at en forutsetning er at målene bør konkretiseres godt nok. Det samme kapittelet, *Utfordringer i mål- og resultatstyringen i offentlig sektor*, sier derfor at det kan være nødvendig å se til de andre styringsmetodikkene for å tilpasse styringsformen til organisasjonen. En kan forstå veilederen dithen at det er nødvendig for en offentlig virksomhet å gjennomføre en vurdering opp mot parameterne som blir beskrevet i Tabell 1. På den andre siden sier Reglement for økonomistyring i staten, herunder bestemmelser, at statlige virksomheter skal bedrive målstyring av egen virksomhet (Finansdepartementet, 2015). Det er således styrt at målstyring er valgt styringsmetodikk, uavhengig om veilederen anbefaler å være smart i tilnærmingen til metodevalg. På bakgrunn av dette kan det anes at sammenhengen mellom MRR og organisasjonstype er viktig å ta høyde for uavhengig av reglement og bestemmelser

Dette kan bidra til en viss grad av forvirring. Det kan fremstå som at det er bestemt at målstyring skal være gjeldende styringsform for økonomisk styring, men ikke nødvendigvis virksomhetsstyring. Det er derfor nødvendig å se på teoriene som ligger til grunn for dette.

MRR blir i teorien beskrevet i et virksomhetsstyrings- og et økonomistyringsperspektiv. Ofte vil disse to områdene definere hverandre slik som vi kan se i veilederen, men som vi har sett vil det for oppgavens skyld være fornuftig å ta for seg noe teoretisk bakgrunn. I virksomhetsstyringsperspektivet vil MRR kunne bidra til strategisk styring, endring og utvikling slik beskrevet i veilederen (Senter for Statlig økonomistyring, 2017). Dette er også slik det fremstår i teorien den vanligste måten å se på MRR. I det økonomiske perspektivet vil MRR kunne bidra til effektivisering av økonomisk styring og gevinster, noe som igjen kan bidra til økt måloppnåelse innen de strategiske målene. Altså kan økonomistyring bidra til bedre virksomhetsstyring, også i en tilskuddsorganisasjon og monopol som Forsvaret.

Veilederens beskrivelse av overordnet metodikk kan på mange måter fremstå som en enkel oppgave, og for en leder; en naturlig måte å se på organisasjonens arbeidsmetodikk. Det oppfattes som at metoden i grovt kan deles inn slik:

- Finn mål
- Mål grad av måloppnåelse
- Sammenlign grad av måloppnåelse med originale mål
- Nytt informasjonen til å utvikle virksomheten.

Veilederens beskrivelse og denne tolkningen er relevant å se opp mot den (Pollitt & Bouckaert, 2011) beskriver, selv om den er langt mer utfyllende. I grovt viser de til at det oppstår et behov som må dekkes og på bakgrunn av behovene settes mål. Deretter blir målene kommunisert, gjennomført og «noe» skjer slik at det blir resultater ut av det. Resultatene blir evaluert opp mot relevans, effektivitet, produktivitet, økonomi og kost/nytte. Dette blir så nyttet for å utvikle organisasjonen videre.

På flere måter kan derfor MRR sies å være et virkemiddel for strategisk målstyring i organisasjoner som enkelt kan måle resultater og utvikle seg videre på bakgrunn av måloppnåelse.

Kritikk av MRR

MRR høster mye kritikk, en del berettiget og en del som kanskje bunner ut i lite kunnskap om modellen. Jeg vil her ta for meg de mest overordnede kritikkene.

(Pollitt & Bouckaert, 2011) beskriver noen utfordringer med metodikken, herunder kontinuitet og likhet i ledelsens fokusområder, evalueringer skjer for sent, på feil måte, eller

ikke i det hele tatt. Og avslutningsvis beskriver de en slags fare for «sunk cost²» i organisasjonen gjennom denne styringsmetodikken. Dette kan sees i sammenheng med det Christensen, Lægred, Roness, & Røvik (2009, s. 113) sier om at målstyring er utfordrende fordi det er «[...] vanskelig å måle resultat ut fra uklare mål. Det kan forekomme manipulering av mål og resultat, overmåling og målforskyving». Dette kan forstås som at ledere og mellomledere kan finne på å nytte egen posisjon til egen gevinst, enten ved å unngå rettmessig straff eller ved å få feil påskjøning. Dette kan ha sammenheng med organisasjonsteoretiske perspektiver som oppgaven skal ta for seg i neste teorikapittel.

Den kanskje mest kjente kritikken av MRR og NPM er at økonomiske (kvantitative) styringsprinsipper blir nyttet i offentlig sektor, en sektor som i stor grad baserer seg på tilskuddsforvaltning (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2015, s. 210). Ved å innføre økonomistyring i MRR er det mange som argumenterer for at fokus på effektivisering av økonomigevinsten går utover den daglige driften da ledere på lavere nivå blir gjort ansvarlige for økonomiske mål uavhengig av hvorvidt de har et inntjeningskrav eller ikke. Det er også de som misvisende sammenligner markedsstyring med MRR. I den sammenhengen er kanskje NPM mer sammenlignbart uten at oppgaven går inn i detalj på dette.

Operasjonalisering av MRR i Forsvaret

Forventningene til MRR i Forsvaret, hvor virksomheten er underlagt styrende dokumenter som reglement for økonomistyring i staten, er at lojaliteten til overordnede bestemmelser er sterkere enn lojaliteten til perspektivet som ligger til grunn for valg av styringsmetodikk. Videre forventes det at målstyring på mange måter kan vise seg å være en utfordrende måte å styre en organisasjon som Forsvaret i fredstid, all den tid vi trener og øver for Krig. Dette kan vise seg som at kvantitative mål blir fokusert på til fordel for kvalitative mål. Dette kan vi trolig finne i det at økonomistyringsperspektivet lettere er kvantitativt målbart enn virksomhetsstyringen. Det forventes også å finne ledere i egen organisasjon som ikke forholder seg rettmessig til målene, enten grunnet uvitenhet eller grunnet internt maktspill. Dette kan materialisere seg gjennom at målene er vanskelig å måle, eller at oppgavene er vanskelig å programmere, noe som igjen har påvirkning på valg av styringsform og organisasjonstilpasning.

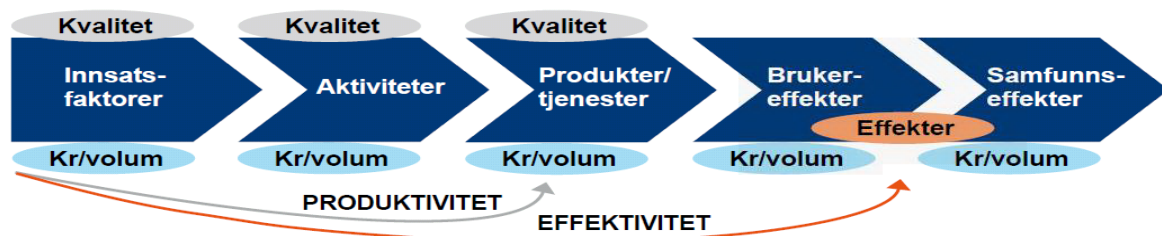
² Sunk Cost kan forstås som en årsaksforklaring for kostnader som er tapt og er sentral i rasjonalitetsteorien.

T2. Resultatet – Produkter eller Effekter

Gjennomgående er det interessant i MRR å se på hva slags resultater som skal måles i styringsmetodikken, hvordan de måles og ikke minst hva resultatmålingen skal føre til. Det er flere måter en kan måle resultater på, og langt fra alle fremstår som like relevante for en offentlig organisasjon. Det er i denne delen forsøkt å vise til hvordan en organisasjon nytter resultatmålingen til måling, utvikling og forbedring av en organisasjon. Dette må også sees i sammenheng med foregående del som beskriver målstyring i virksomhetsstyringsperspektivet og økonomistyringsperspektivet.

Sammenhenger

Resultatene kan måles som *ressursinnsats* (hvor mye ressurser (tid, penger, materiell, personell mm) blir brukt), *produksjonsmengde* (hvor mange produkter blir produsert), *produktkvalitet* (hvor gode er produktene), *produksjonskvalitet* (sammenhengen mellom produktkvalitet, produksjonsmengde og ressursinnsats), *effekt for organisasjonen* (hva gir dette organisasjonen), *samfunnseffekter* (hva gir dette brukerne/samfunnet) og *effektivitet* (effektene sett opp mot ressursinnsatsen og produksjonskvaliteten, sier noe om hvorvidt det er god styring). Dette er et utdrag av kapittel 3 i veilederen for Mål- og Resultatstyring i staten (Senter for Statlig økonomistyring, 2017) og fremstilles slik som Figur 1 viser på overordnet nivå.



Figur 3 - Styringsparametere i resultatkjeden (Senter for Statlig økonomistyring, 2017)

Disse resultattypene kan igjen kategoriseres i *kvantitative (volumbetraktning)* og *kvalitative (kvalitetsbetraktning)* mål. Som en ser så kan med andre ord resultat bety flere ting, og det er således viktig å holde tungen rett i munnen når en snakker om å måle resultatene av mål i målstyring.

Resultatene kan videre måles gjennom brukerundersøkelser, innbyggerundersøkelser, ekspertevalueringer, sammenligninger, egenvurderinger, resultatindikatorer og direkte måling (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2015). Listen er ikke uttømmende.

Disse målemetodikkene må sees i sammenheng med resultattypene. Når dette er gjort kan en begynne å kategorisere underkategorier av evalueringer som gjennomføres. Ved å gjøre det kan en f.eks. komme frem til det jeg har gjort i Tabell 2 – Evalueringsmatrise. Her er det forsøkt å synliggjøre sammenhengen mellom evalueringstyper opp mot resultatyper, samtidig som oppgaven på en oversiktlig måte får vist både evalueringstyper og resultatyper. Ved eventuell videre forskning kan en si noe om hvilke evalueringer som passer best opp mot hvilke resultater som er ønskelige å måle.

	Ressurs- -innsats	Produksjons- mengde	Produkt- kvalitet	Produksjons- kvalitet	Organisasjons- effekt	Samfunns- effekt	Effektivitet
Bruker-undersøkelser							
Innbygger-undersøkelser							
Ekspert-evalueringer							
Sammenligninger							
Egenvurderinger							
Resultat-indikatorer							
Direkte måling							
Andre							

**GRAD AV EGNETHET
MELLOM
EVALUERINGSTYPE OG
RESULTATTYPE?**

Tabell 2 – Evalueringsmatrise

Det kan også være nyttig å se selve resultatmålingen i forskjellige organisasjonsteoretiske perspektiver. I boken Organisasjonsteori for offentlig sektor (Christensen, Lægroid, Roness, & Røvik, 2009, ss. 172-196) beskrives effektmåling (resultatmåling) tilnærmet i det *instrumentelle og institusjonelle perspektiv*. Med dette så menes det at resultatmåling i det instrumentelle perspektivet kan ses på som et verktøy for ledelsen i sin beslutningsprosess. Den instrumentelle tilnærmingen til organisasjonsteorien er i stor grad rettet mot rasjonalitetsprinsippet i beslutningsteorien³, og sees på i et *hierarkisk- og forhandlingsperspektiv*. Den prinsipielle forskjellen mellom disse perspektivene er hvordan informasjon beveger seg i organisasjonen.

Videre kan resultatmålingen i den institusjonelle tilnærmingen forstås som grunnlag for beslutningene sett opp mot virksomhetens kultur og verdier og på den måten bidra til

³ Rasjonell. Fornuftig. Av latin Ratio «*beregning, fornuft*». (De caprona, 2013)

⁴ Rasjonalitet i beslutninger, troen på at beslutningstakere er fullkomment rasjonelle i sine beslutninger. (March, 2008)

legitimering av beslutningene. Den institusjonelle tilnærmingen til organisasjonsteorien er i stor grad rettet mot tilpasninger av virksomheten og kan sees på i et *kultur- og myteperspektiv* (ibid.). Den prinsipielle forskjellen mellom disse perspektivene er hvordan organisasjonen godtar ny informasjon.

Kritikk

En bør være forsiktig med å si at alle resultater kan måles, uavhengig av evalueringstype. Dette henger sammen med kritikken til MRR, deriblant fra veilederens kapittel 1.3 (Senter for Statlig økonomistyring, 2017). Såfremt målene ikke er programmerbare er ikke nødvendigvis heller måling av dem særlig relevant. Derav kan en målstyrt organisasjon som av natur i utgangspunktet er verdi- eller regelstyrt, på mange måter bidra til å motvirke mye av kost/nytte-effekten som en kan få av målstyring.

Videre er det nødvendig å se resultatene i den konteksten dem skal måles i. Om det er nødvendig for en virksomhet å måle resultatene av en ressursinnsats som et ledd av en større målstyringsaktivitet kan det på mange måter være vel så viktig å gjøre nettopp dette for å unngå en «*sunk cost*» felle. En vinkling på konteksten er å se hvem som er målgruppen for resultatmålingen. Om det er politisk nivå vil utfallet av evalueringen være noe annet enn om det tilfaller administrasjonen av virksomheten, dette henger ofte sammen med resultattypen som blir målt. Kanskje især i store organisasjoner som tradisjonelt har en sterk instrumentell-hierarkisk tilnærming. Her kan informasjon bli korrumpert på veien oppover i organisasjonen av forskjellige nivåer av beslutningstagere, og beslutninger blir tatt for sent, eller på feil grunnlag. På samme måte er det viktig å se på hvorvidt konteksten målingen skjer i, påvirker fokuset til organisasjonen. Sterke målinger av f.eks. kvantitative mål vil lede oppmerksomheten til den ansatte til å prestere kvantitativt på bekostning av kvalitative mål. (Busch, Johnsen, & Vanebo, 2015).

I det organisasjonsteoretiske perspektivet er det på bakgrunn av dette flere «feller» som resultatmålingen kan gå i. I den hierarkisk - instrumentelle tilnærmingen kan dette materialisere seg som dårlig evne til organisasjonshukommelse fordi det forventes at lederne tar beslutninger basert på rasjonalitet, derav vil en evaluering kunne miste sin effekt all den tid det ikke nødvendigvis er fullkommen rasjonalitet. I forhandlingsvarianten vil motsetninger og rollekonflikter medføre at nødvendig informasjon ikke tilflyter ledelsen på en slik måte at den endelige informasjonen ledelsen skal ta beslutning på er korrumpert allerede før rasjonalitetsprinsipper slår inn. Videre i kulturperspektivet i institusjonell teori kan

evalueringen bli gjenstand for institusjonell motstand i egen organisasjon gjennom frastøting eller treg tilpasning. I myteperspektivet kan det oppleves slik at organisasjonen ikke forventer at et resultat kan bidra til forbedring, men at en evt reform allikevel blir implementert som en symbolsk funksjon. (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2009)

Operasjonalisering av resultatmåling

Forventningene til resultatmålingen i Forsvaret, der effekten er vanskelig å måle, men særdeles viktig å rette seg mot, er at organisasjonen på mange måter ikke tilpasses de utfordringene som eksisterer i målingen av resultater. Det forventes å finne at organisasjonens endringsvilje kan sees på i stor grad som myteperspektiv all den tid Forsvarets effekter ikke lar seg måle før en krig bryter ut. Det vil derfor være mulig å finne at resultatmålingen som eksisterer, henger sammen med det som er enkelt å måle, nemlig kvantitative mål i stedet for kvalitative.

T3. Ledelse som instrument i MRR

I denne delen av teorikapittelet ønsker jeg å se på hvordan lederen i en organisasjon påvirker MRR. Det eksisterer flere sentrale teorier rundt ledelse i MRR. Definisjonen av ledelsesbegreper har gitt oss at ledelse består av lederskap og styring. Dette leddet vil gjøre rede for teorier rundt begrepene. Det vil bli sett på ledelsesbegrepet i tre vinklinger. Den første vinklingen vil ta for seg hvilke lederaktiviteter som finnes, dette for å skape en forståelse for hva lederen gjør i sin utførelse av lederskapet og styringen. Deretter vil jeg se på lederegenskaper, noe som kan bidra til å se på hva slags ledere som finnes. Oppgaven vil så se på sentral teori rundt lederstiler i den hensikt å skape en kontekst rundt lederens valgte lederstil. Avslutningsvis og før gjennomgang av sammenhenger og kritikk vil jeg se på hvilke paralleller som finnes i sjiktet mellom ledelse, administrasjon og styring. Teoriene vil bli knyttet sammen opp mot det som forventes å finne i analysen.

Lederaktiviteter

En lederstil er på mange måter udefinerbar da alle ledere er forskjellige. Det er gjerne derfor det eksisterer flere teoretiske vinklinger rundt egenskaper og aktiviteter hos lederen enn teori rundt lederstiler. Ett eksempel på systematisering av lederaktiviteter er for eksempel forskningen til Gary Yukl som er gjengitt i boken *Ledelse i teori og praksis* (Grønhaug, Hellesøy, & Kaufmann, 2001, s. 36). Yukl har gjennom sin forskning klassifisert 14 lederaktiviteter som blir karakterisert som grunnaktiviteter, dette er: *Planlegging og organisering, Problemløsning, Klargjøre, Informere, Overvåke, Motivere, Konsultere, Anerkjenne, Støtte, konflikthåndtering og lagbygging, Nettverksdannelse, Delegere, Utvikle og veilede* samt *Belønne*. Disse 14 grunnaktivitetene menes å være sentrale i alle typer lederstiler, tilpasset det enkelte lands kultur. I MRR er flere av disse lederaktivitetene sentrale opp mot ledelsen av virksomhetsstyringen, særlig om man ser dem opp mot aktivitetene som skjer i MRR: *Sette mål for å oppnå noe, evaluere resultatene av arbeidet mot, -og effekten av målene for deretter utvikle virksomheten.*

Lederegenskaper

Det er forsøkt å se på lederens personlige egenskaper da det i forskningslitteraturen menes at lederstillingen er den stillingen hvor personlige egenskaper har størst påvirkning på utførelsen (Kaufman & Kaufmann, 1998). Her pekes det på at lederens *personlighetstrekk (energinivå, stresstoleranse, integritet, modenhet og selvtillit), motiver og ferdigheter* er viktige for hvordan lederen utøver sitt lederskap. De peker på at det er en svakhet i dette fordi forskningen er gjort av en gruppe ledere, ikke av individer tilpasset spesifikke lederstillinger. I

så måte er det uklart hvorvidt dette påvirker organisasjonens evne til å oppnå resultater. Videre kan lederegenskaper settes bedre i rammen av lederskap enn ledelse ift denne oppgavens definisjoner. Lederegenskaper kan synes å ha stor innvirkning på den faglige utførelsen av lederskapet. I så måte kan det forstås som viktig å hensynta disse egenskapene ved valg av styringsmetodikk, noe som gjenspeiler seg i det som er presentert i Tabell 1.

Lederstiler

En annen måte å se ledelse på er på bakgrunnen av teorien om *transaksjonsledelse* og *transformasjonsledelse* (Bass, 2009). Teorien om lederstilene omhandler to forskjellige lederstiler hvorav transaksjonsledelse omhandler den byttehandelen som skjer mellom lederen og den undergitte, dette være seg belønning eller straff i bytte mot den ansattes arbeidsutførelse. Transformasjonsledelse omhandler den delen av ledelse som skjer når lederen motiverer og inspirerer sine undergitte til innsats. Disse to lederstilene er ikke ekskluderende og vil være verktøy som kan nyttes av alle ledere i forskjellige situasjoner. Om en sier at transaksjonsledelse er den distanserte ledelsen vi en kunne si at transformasjonsledelse er den nære ledelsen. På denne måten kan også Bass sine teorier knyttes nærmere opp mot hierarkisk tilknytning og sjefens tilstedeværelse.

I MRR vil dette være relevante teorier for å si noe om hvordan lederen forholder seg til organisasjonens evne og vilje til å være lojale mot målene som er satt. På samme måte kan transformasjonsledelse og transaksjonsledelse på mange måter knyttes opp mot instrumentell eller institusjonell tilnærming innen organisasjonsteorien. (Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2009, s. 139). Disse organisasjonsteoriene kan også sees i sammenheng med Douglas McGregor sin kjente *X- og Y- teori*. Denne teorien beskriver mottageren av påført ledelse og hvordan denne reagerer på forskjellige lederstiler (Kaufman & Kaufmann, 1998, s. 26).

Ledelse, administrasjon og styring

Avslutningsvis kan lederstiler settes opp mot formålet for rollen som lederen skal ha i organisasjonen, i dette vil nettopp todelingen av lederstilene i MRR være nyttig å ta med seg. Bedriver lederen ledelse (se definisjon), administrasjon eller styring (se definisjon). Grønhaug, Hellesøy, & Kaufmann (2001) mener at dette kan systematiseres slik: Lederen tar for seg det å formulere mål og målstrategi, mens administratoren tar for seg å iverksette strategien. Det kan derav sies at lederen setter mål og evaluerer disse, mens administratoren følger opp, analyserer og implementerer.

Styring blir i etymologiske forstander forbundet med å sette kurs, navigere gjennom farvann og vær/vind og kontrollere retningen iht kursen (De caprona, 2013). Ledelse kan på samme måte settes opp mot det å få noe til å gå (ibid.), gi målet som kursen skal rettes mot, herunder korrigere feilaktig kurs og understøtte den kursen som er satt. Administrasjon kan da forstås som de tiltak som kreves for å understøtte ledelsen og styringen.

Sammenhenger

Ledelse i MRR kan sees på i flere typer sammenhenger. I organisasjonsteorien står James March (March, 2008) sterkt som en kritiker av den tradisjonelle forståelse for beslutninger. Han beskriver lederen som en *situasjonshåndterer* og som en *situasjonsfortolker*.

Sammenhengene mellom teoriene kan derfor settes opp mot beslutningsteorien. Han påstår at det er utfordrende for lederen å ta beslutninger basert på langsiktige mål da situasjonen i organisasjonen endrer seg underveis som aktivitetene skrider frem. Derav beskriver han lederen som en som skal sette de målene som er basert på erfaringer og identitet. Dette mener han at vil kunne medføre at beslutningene som blir tatt underveis unngår å havne i rasjonalitetsfellen og veien til målet blir til mens man går.

Dette kan sees i sammenheng med at lederen først og fremst er en leder, ikke en styrer eller administrator. Styringen må skje på bakgrunn av hvordan situasjonen endrer seg og på den måten er mål vanskelige å forholde seg til. En leder må i denne situasjonen i enda større grad forholde seg til transformasjonsledelse for å unngå å basere seg på egne konklusjoner og således skulle påvirke alle beslutninger som skjer i organisasjonen. Videre kan det i det i March sin teori fremstå som at en organisasjon er avhengig av tilbakemeldinger både fra ytre og indre faktorer for å kunne utvikle seg i riktig retning. Det at situasjonen endrer seg underveis vil også bli påvirket av måten lederen leder på sett opp mot McGregor sin X- og Y teori. Ift lederegenskaper kan det synes som at March vektlegger det at lederen skal ha faglig kompetanse og erfaring for å kunne håndtere den komplekse virkeligheten på best mulig måte. Sett opp mot styring kan det derfor synes som at lederens evne til å forstå utfordringene i organisasjonen er viktig for å kunne ta tidsriktige og relevante beslutninger når situasjonen endrer seg.

Kritikk av ledelse i MRR

Det er de som mener at målstyring ikke er ledelse, men styring i sin reneste form (Vedøy, 2107). Både med utgangspunkt i definisjonen av ledelse, lederskap og styring i innledningen til oppgaven og med utgangspunkt i teorien vil dette kunne fremstå som en feil analyse.

Styring er absolutt ledelse, men det er kanskje ikke lederskap. Om en ser på Yukl sine klassifiseringer av lederegenskaper vil det kunne finnes flere egenskaper som ikke nødvendigvis henger sammen med den mellommenneskelige interaksjonen. Herunder planlegging og organisering, klargjøre og overvåke. Styring kan vi derav si er et virkemiddel innen ledelse for å nå mål ift gitte oppgaver, situasjonen og ressursene.

På samme måte er det mulig å se på MRR som et forsøk på å berge dårlig ledelse. Dette kan årsaksforklares som at hvis noe går feil blir skyldfordelingen ofte lagt på organisasjonen, mens om noe går bra vil ledelsen ofte ta dette til inntekt for seg selv. Hvis en ser ledelse og styring i sammenheng med organisasjonsteoriene om instrumentell og institusjonell teori, samt organisasjonstypene presentert i Tabell 1 vil en kunne finne at lederen på mange måter er prisgitt en organisasjon som underbygger lederstilen. På samme måte er organisasjonen prisgitt en leder som underbygger organisasjonens styringsmetodikk. Om det er divergens mellom disse to vil det trolig medføre en overkomplisert drakamp i lederskapet til lederen. Dette kan ved lengre tids mislighold medføre en middelmådig prestasjon fra både leder og organisasjon. På den andre siden sier Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik (2009, s. 147) i sin oppsummering av kapittelet ledelse og styring at: «Det har vist seg vanskelig å dokumentere klare sammenhenger mellom lederegenskaper/lederstiler og organisasjonens resultater.» Det er derfor interessant å se på konteksten som ledelsen skjer i, særlig opp mot de organisasjonsteoretiske perspektivene som vi har sett på i forrige delkapittel.

Operasjonalisering av ledelse i MRR

I Forsvaret forventer jeg å finne at kursen som er satt for organisasjonen er så lite definerbar at det i bunn og grunn kun er strategisk ledelse som vet hva målet er, og hva dette innebærer av effekten organisasjonen gir Norge i Krig. Derav forventer jeg at styring og administrasjon på lavere nivåer oppfattes som viktigere for organisasjonens resultatmål enn det som faktisk er tilfelle. Dette forventer jeg videre at medfører en drakamp mellom forswarets uttalte lederstil og Forsvarets styringsmetodikk. Dette kan ha flere sammenhenger, noe oppgaven vil se på i analysen. Det forventes videre å finne at lederstil og egenskaper har påvirkning på Forsvarets evne til å løse skarpe oppdrag i krig, men at dette nødvendigvis ikke gjør seg gjeldende i forvaltningen av Forsvaret i fredstid.

METODE

«Virkeligheten er kompleks. Den består av en uendelighet av gjenstander, mennesker, samhandlinger, erfaringer og fortolkninger»

Sitatet (Johannessen, Tufte, & Kristoffersen, 2008) beskriver på en god måte den realiteten som er gjeldende innenfor samfunnsvitenskapelig forskning. Det er kanskje ikke slik at en kan sette to streker under ett svar og si at det umulig å fortolke den beskrevne virkeligheten ytterligere. Tvert om, i samfunnsvitenskapen kan alle nye virkeligheter beskrives ytterligere og sammenhenger kan forklares annerledes. Det er nettopp denne formen for fortolkninger som gjør feltet interessant. På samme måte kan heller ikke konklusjonen i denne oppgaven være en fasit, men en plausibel årsaksforklaring.

Jeg vil gjennom kapittelet beskrive bakgrunn for valg av metodisk tilnærmingen, deretter vil den teoretiske tilnærmingen til modellen bli beskrevet og sett i sammenheng med metoden som er lagt til grunn. Videre er det viktig for oppgavens forskningsfaglige tyngde valgt å beskrive hvordan datainnsamlingen har skjedd, og således hvordan kilder har blitt nyttet for å bekrefte funn. Avslutningsvis vil jeg ta for meg hvilke svakheter i metodevalget som finnes, samt en redegjørelse av etiske utfordringer både mht. valg av data og egen rolle.

M1. Bakgrunn for valgt metodikk

Det er i løpet av skriveperioden blitt en del runder på hvorvidt det skulle velges en kombinasjon av kvalitative intervjuer og dokumentanalyse - eller bare velge en av delene. Til slutt ble en ren dokumentanalyse valgt da jeg så at det gjennom tidligere og lignende masteroppgaver er skrevet veldig mye om emnet. Herunder er det gjennomført en større mengde intervjuer som er fortolket og således kan nyttes inn som data for å bekrefte funn i dokumentene, selv ved å være meget kildekritisk. Kvalitative intervjuer ble således valgt bort av flere grunner. Jeg ville følt meg i stor grad subjektiv i intervjusettingen da jeg kjenner de aller fleste som ville vært kandidater til intervju. Videre har jeg opp gjennom årene hatt flere uformelle samtaler med de aller fleste kandidatene til intervju, og derav er jeg allerede kjent med meningene som ligger til grunn. Og som beskrevet tidligere har dette emnet vært forsket på tidligere og er tydeligvis et fenomen som inspirerer til forskning.

Dette må jeg også si er en interessant måte å jobbe på. Svakheten ved å velge bort kvalitative intervjuer er klart at jeg ikke vil få det samme personlige forskningspreget på oppgaven. Men

jeg mener at jeg ved å velge en dokumentanalyse allikevel kan gi oppgaven et personlig preg, samtidig som jeg kan vise til at det er gjennomført ny forskning på emnet.

Dokumentanalyse er en tung prosess, og en prosess som jeg gjerne skulle, og burde, kjent bedre til før jeg startet datainnsamlingen. Det har vært en omfattende jobb å skaffe til veie dokumentasjon og selektere bort dokumenter jeg gjerne skulle hatt med, men må bort grunnet graderingsgrad. Særlig var dette gjeldende før problemstillingen ble landet. Det sistnevnte har faktisk bydd på en slik grad av utfordringer at jeg er meget takknemlig for å finne tidligere avhandlinger som har sett på det nivået hvor jeg ikke kan finne ugraderte dokumenter. Hadde oppgaven blitt skrevet på en militær høyskole ville dette trolig ikke vært en utfordring, men siden den er skrevet på en sivil høgskole ville prosessen med å jobbe både for å få gradert oppgaven, og få den godkjent sivilt blitt for omfattende. Parafisering/sensurering av kildene kunne bidratt til å få dataene ugradert, men usikkerheten rundt kvaliteten på parafraseringen og sensureringen gjorde at jeg heller valgte å være på den sikre siden.

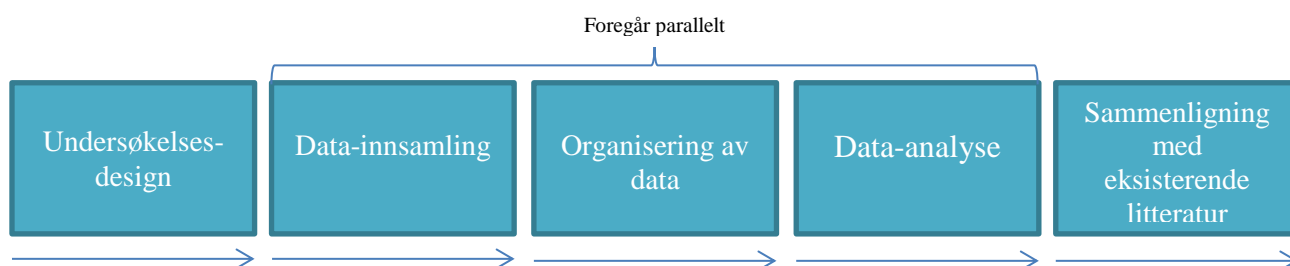
Prosesen med å finne emne og utkast til forskningsspørsmål startet tidlig. Denne prosessen har blitt revurdert flere ganger underveis da jeg hele tiden har funnet ny dokumentasjon som gjør emnet ytterligere interessant, men kanskje i andre retninger enn det jeg i begynnelse trodde skulle være mulig. Valget på kvalitativ metodikk ble gjort med bakgrunn i den mengden forskning som er gjort av andre masterstudenter innenfor Forsvaret og mine egne nyoppdagelser. Etter å ha studert metodepensum ifm skriveprosessen fant jeg ut at min metodiske tilnærming for det arbeidet som hadde blitt lagt til grunn og for det videre arbeidet best kunne sammenlignes med *Grounded Theory* metodikken. Derfor kan det sies at oppgaven er en kvalitativ datanalyse gjennomført som en dokumentanalyse basert *Grounded theory* metodikken, eller empiribasert teoriutvikling, noe som beskrives ytterligere i neste punkt.

M2. Metodisk tilnærming

(Johannessen, Tuft, & Kristoffersen, 2008, s. 171) beskriver *Grounded Theory* som en metodisk tilnærming til det å utvikle nye teorier basert på data. Herunder skal forskeren gå inn i feltet med et åpent sinn og gjennomføre analyse og datainnsamling parallelt. De beskriver videre at metodikken ikke er basert på at forskeren skal «[...] kvitte seg med all ballast før han går inn i felten[...]», men at han eller hun kan nyttiggjøre seg sine egne personlige erfaringer og betraktninger for å finne sammenhenger mellom fenomenet og erfaringene som er gjort. Avslutningsvis sier de også at «*Forskerens teoretiske sensitivitet økes automatisk i*

løpet av analyseprosessen». Som tidligere beskrevet i bakgrunnen for valgt metode er dette treffende for metodikken som er brukt frem til jeg landet på en problemstilling med tilhørende hypotese. Selv om emnet har vært relativt klart fra dag en på studiet har allikevel min teoretiske tilnærming dreid seg 360 grader underveis i prosessen. Innenfor både MRR og styringsvirksomheten til Forsvaret har jeg økt egen kompetanse betraktelig.

Den metodiske tilnærmingen i *Grounded Theory* er beskrevet på en meget god måte i boken til Johannessen, Tufte, & Kristoffersen, s. 175, gjengitt av meg her:



Med utgangspunkt i dette, problemstillingen og hypotesen kan en også si at det har blitt brukt en hermeneutisk tilnærming der oppgaven forsøker å beskrive sammenhenger mellom to forskjellige realiteter med utgangspunkt i små deler av hver virkelighet. Disse små delene av virkeligheten vil bli forsøkt sett i sammenhenger og årsaksforklart gjennom kausal analyse (Førland, 2004). De forskjellige variablene som operasjonaliseringen av oppgaven har vist til gjenspeiler deler av virkelighetene som skal beskrives, og virkelighetene i denne sammenhengen må forenklet forstås som krig og fred, noe som igjen kan fortolkes i flere retninger. Dette lyder likt beskrivelsen av samfunnsvitenskapelig metode i innledningen av dette kapittelet.

M3. Datainnsamling

Det å finne skriftlig dokumentasjon til oppgaven da vinklingen og midlertidig forsknings spørsmål endelig var landet var i utgangspunktet relativt enkelt. Oppgaven har nyttet offisielle dokumenter hentet fra forskjellige departementer og Forsvarsetaten selv. Det er gjennomført en analyse av dokumentene gjennom et forsøk på å forstå tendenser i tekstene. En klar utfordring slik tidligere beskrevet var å benytte Forsvaret som utgangspunkt for forskning grunnet graderingsgrad av dokumentasjonen. Spesielt er delen fra øvre del av stridsteknisk nivå og opp til operasjonelt nivå gradert *BEGRENSET* eller *HEMMELIG*. Selv om jeg kan lese og hente mye informasjon fra slike kilder med bakgrunn i egen sikkerhetsklarering er ikke dette informasjon som jeg kan bruke i oppgaven da det ville

medført at oppgaven også ble gradert tilsvarende. Det ble pr. definisjon derfor ett hull i oppgaven innenfor akkurat dette spekteret. Gjennom å innhente informasjon fra tidligere masteravhandlingene løste dette noe av utfordringen. Disse avhandlingene ble derfor nyttet som vurderingsmateriale opp mot dokumentanalysene. Dette gjør at oppgaven forhåpentligvis får en dybde i tolkningen og analysen. Samtidig er de utvalgte avhandlingene, som blir presentert senere, av nyere art slik at datakvaliteten i disse fortsatt i stor grad er gjeldende. Særlig når dette blir sett i sammenheng med mine egne tidligere erfaringer og 15 års uformelle samtaler med kollegaer om emnet. Dette menes å ha gitt et godt kildegrunnlag for oppgaven.

M4. Andre sammenstillinger om emnet

Det er flere tidligere avhandlinger som er skrevet om emnet MRR i Forsvaret. I den hensikt å avgrense omfanget som nyttes, og således å understøtte validiteten til oppgaven er det valgt ut fire avhandlinger som oppfattes som de mest relevante opp mot oppgaven og operasjonaliseringen av denne. Avhandlingene som er valgt ut har i stor grad sett på samme tema som denne oppgaven:

- Flemming Fladeby: Mål og resultatstyring, nye lederroller i Forsvaret
- Halvor Østby: Balansert målstyring i Forsvaret, en vaksine, en mote og et virus
- Jarle Heggelund: Virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i Forsvaret – Hvordan påvirker deres forståelse av styrende dokumenter kvaliteten på økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret?
- Jostein Svendsen og Per-Olav Flatholm: Målsettinger og oppdrag gitt gjennom styringslinjen i Forsvaret. I hvilken grad blir mål og oppdrag gitt av Forsvarssjefen nedfelt i Forsvarets operative virksomhet? (Svendsen & Flatholm, 2013)

For å unngå misforståelse mellom denne oppgaven og avhandlingene som informasjonen blir hentet fra brukes konsekvent ordet oppgave om denne oppgaven og avhandling om avhandlingene som er nyttet til dokumentanalyse. Alle forfatterne av avhandlingene er tidligere eller nåværende offiserer i Forsvaret, og jeg har personlig bekjenskaper med tre av dem. To av dem er ikke kjent for undertegnede tidligere. Alle har i sine oppgaver valgt kvalitative intervjuer som primær datainnhentingskilde og analysert dataene funnet i intervjuene opp mot teori som er funnet om emnet. Oppgavene er videre skrevet ved forskjellige høyskoler og universiteter, noe som således bør underbygge valget av sekundærkilder.

M5. Nye metodikker

Ut over å ha valgt dokumentanalyse i en empiribasert tilnærming føler jeg at å bruke tidligere avhandlinger som sekundærkilder er noe nybrottsarbeid. Det er ikke funnet noe om hvorvidt dette er en smart eller mindre smart løsning på datainnsamling, selv om teorien tilsier at dette er mulig. Litteraturen innenfor metodefaget beskriver dette i liten grad utenom å bruke det som eksempler på tilnærming. Jeg er av den oppfatning av at ved å gjøre det vil oppgaven både kunne underbygges sterkere metodisk og forskningsmessig sett. Videre mener jeg at å bygge en oppgave på noe som tydeligvis flere er interessert i og således forsøker å dra paralleller av det arbeidet som er gjort er fornuftig da det forteller noe om oppgavens relevans. Det bekrefter samtidig at emnet er interessant og ikke ferdig forsket på. Oppgaven vil også nytte noen egne observasjoner da undertegnede ville vært et naturlig innslagspunkt for datainnhenting ved andre tilsvarende oppgaver.

M6. Datakvalitet

Det å velge bort intervjuer til fordel for å hente data fra tidligere masteroppgaver i form av en dokumentanalyse gjør at kvaliteten på dataene i stor grad er styrt av tilhørende dokumentasjonskvalitet. Det kan allikevel sees på fra en annen vinkel, den metodiske tilnærmingen, de forutinntagelser og den erfaringen de tidligere studentene har er i stor grad overlappende med undertegnede. Det gjør at de intervjuene som de har benyttet også i stor grad er av samme art som denne oppgaven skulle basere seg på. Det kan derfor sies at oppgaven i enda større grad er styrt med dette som bakgrunn, men det kan også sies at grunnet emnets tydelige interesse vil det bidra til å underbygge grunnlaget for oppgaven. En stor fordel med valgt metodikk er derimot at det meste er etterprøvbart da det er å finne i skriftlige dokumenter som er lett tilgjengelige for alle som ønsker å sette seg inn i temaet.

Det fremstår i forskningslitteraturen at det å gjenbruke andres kvalitative data for nye undersøkelser er et omstridt tema. Det å velge ut flere dokumenter som skal underbygge teorien som blir valgt ut og egen senere drøfting, kan medføre at utvalget blir selektivt og subjektivt i forhold til forfatterens innstilling. Om det er utfordrende å finne godt metodepensum på dokumentanalyse er det enda vanskeligere å finne tilsvarende innenfor gjenbruk av avhandlinger. En artikkel som er publisert på Idunn, skrevet av Cecilie P. Dalland (Dalland, 2016) tar for seg problematikken jeg opplever på en god måte. Hun tar for seg det etiske og kildekritiske perspektivet på problemstillingen og konkluderer med at gjenbruk av tidligere kvalitative data er en metodikk som nyttes i for liten grad ved samfunnsvitenskapelig

forskning. Jeg føler at dette er en interessant vinkling på egen forskning, og en som kanskje baner vei for konkretisering av gjenbruken.

I løpet av datainnsamlingsperioden har utviklingen av Forsvaret også foregått. En stortingsproposisjon (Forsvarsdepartementet, 2016) ble lagt frem sommeren 2016. I desember 2016 fikk Forsvarssjefen nye oppdrag gjennom tilhørende iverksettelsesbrev (Forsvarsdepartementet, 2016). Den 8. februar 2017 ble Forsvarets veileder i MRR utgitt. Oppgaven har grunnet utredningstid og implementeringstid internt i Forsvaret tatt utgangspunkt i forrige iverksettelsesbrev med tilhørende styringsdokumenter, men vil allikevel ta for seg enkelte elementer i ny IVB som kan underbygge analysen.

Validiteten i oppgaven menes økt da oppgaven motvirker den effekten som kan være negativ med en ensidig dokumentanalyse. Oppgaven bruker andre masteroppgaver som sekundærkilder og får således flere vinklinger som allerede skal være gjennomgått en viss grad av kildekritikk.

M7. Etske problemstillinger

I følge Johannessen, Tufte, & Kristoffersen (Introduksjon til samfunnsvitenskaplig metode, 2008, s. 91) så er «etiske problemstillinger [noe som] oppstår når forskningen direkte berører mennesker, spesielt i forbindelse med datainnsamlingen, enten den foregår gjennom deltagende observasjon, intervjuer eller eksperimenter.» Det er gjennom denne definisjonen lite som skal tilsi at oppgaven har noen etiske utfordringer. Allikevel så vil det i dette leddet bli utdypet noe angående temaet i den hensikt å vise til at dette er vurdert.

Siden oppgaven har hentet en del informasjon fra andre oppgaver er kildematerialet til disse å betrakte som annenhåndsinformasjon. Dataene er prosessert av andre og det kan i denne sammenhengen oppstå enkelte utfordringer som redegjøres her.

Det har blitt stor vekt på forsiktighet rundt bruken av sitater og informasjonen som tidligere avhandlinger har hentet rett fra informanter grunnet hensyn rundt anonymisering av disse. Det er derfor lagt større vekt på oppsummeringer, delkonklusjoner og konklusjoner fra disse oppgavene. Det er allikevel ikke til å komme bort fra at enkelte av konklusjonene som blir nyttet som data inn i denne oppgaven kan ha sitt utspring fra en av informantene.

Informantene i tidligere oppgaver er ikke informert, men siden de alle har godkjent tekstene i avhandlingene informasjonen er hentet fra, og avhandlingene ligger åpent på nett anser jeg dette ikke som en utfordring i det etiske perspektivet. Avhandlingene er i så måte lett

tilgjengelige kildemateriell som ligger åpent elektronisk på forskjellige databaser på internett. Rundt dette kan det derfor sies at det er lite etiske problemstillinger i denne oppgaven innenfor dette spekteret.

Innenfor temaet gradert informasjon og hensyn til sikkerhetslover er dette noe som er lite omhandlet i metodepensum. Det kan derfor forsøkes vist på samme måte som taushetsbelagte personopplysninger, noe pensum tar for seg i større grad. Johannessen, Tufte, & Kristoffersen (2008) sier i sitt verk at dette er noe som skal taes hensyn til, enten ved søknad eller gjennom anonymisering. Dette er ikke oppfattet som nødvendig å gjøre da oppgaven har unngått gradert informasjon. Forfatteren har gjennom sin egen rolle hatt en del innsyn i gradert materiale som kanskje kan komme til syne gjennom oppgaven, men så lenge det ikke er henvist, nyttet eller gjengitt gradert informasjon ansees heller ikke dette som en etisk utfordring.

M8. Forfatterens egen rolle

Undertegnede har vært ansatt i Forsvaret siden 2002 og har kun jobbet på stridsteknisk nivå i løpet av sin karriere. Derimot har ledelse vært en sentral del av det daglige virket, herunder operativ kommando og ledelse. En fare for validiteten til oppgaven er at undertegnede går inn i oppgaven med en viss grad av subjektivitet. All den tid det ikke nyttes intervjuer og til tider refereres til egne erfaringer og observasjoner vil dette bidra til å underbygge påstanden. Jeg har gjennom oppgaven sett på emnet med et så nøytralt blikk som mulig i den hensikt å skape en arena for personlig læring samtidig som oppgaven ikke skal bli gjenstand for subjektivitet. Min forståelse av en erfaringsbasert master er at en skal kunne nytte sine egne tidligere erfaringer inn i studiet. På den måten oppfatter jeg det som legitimt å gjøre dette, også det etiske domenet.

Et argument som bør dras frem for å underbygge min nøytralitet er at jeg har ikke hatt særlig kunnskap om MRR i Forsvaret frem til jeg begynte å lese om temaet, således har jeg også vært kritisk til styringsformen, ref. innledningen. Etter å ha skrevet og lest om oppgaven er jeg derimot ikke like kritisk, jeg har heller utviklet en forståelse av at MRR er kommet for å bli, Forsvaret må gjøre det beste ut av de forutsetningene som ligger til grunn istedenfor å forsøke å motvirke en politisk bestemt styringsmetodikk. Dette er en av årsakene til at intervjuene valgt bort, de aller fleste av mine kollegaer på stridsteknisk nivå er ikke like kjent med bakgrunnen til MRR i Forsvaret og således ville mine tidligere meninger kunne bidra til å underbygge deres meninger.

-Denne siden er med hensikt blank-

PRESENTASJON AV FUNN I DOKUMENTANALYSEN

For å underbygge senere analyse vil dette kapittelet ta for seg funn som er gjort i dokumentanalysen. Dokumentene som er nyttet er hentet fra Forsvarets dokumenthierarki og vil således kun bli nyttet i dokumentanalysen. På flere måter kunne enkelte av dokumentene vært nyttige å bruke i teorikapittelet, men da ville dokumentanalysen mistet mye av sin verdi all den tid organisasjonen Forsvaret blir studert. For å kunne etablere gjenkjennelighet for leseren er presentasjonen delt i tre underkapitler, *Mål-, Resultat- og Risikostyring, Effekt- og resultatmåling* og *Ledelse, styring og lederskap*. Flere av dokumentene som er nyttet i analysen vil bli referert til og presentert i alle tre underkapitlene grunnet presentasjonens og oppgavens form, ikke nødvendigvis grunnet metodikkens form. Videre vil det være nødvendig å presentere funnene i hierarkisk format for å forstå hvordan sentrale politiske føringer får konsekvenser på stridsteknisk nivå.

P1. Hvordan presenteres MRR I FORSVARET i styrende dokumenter?

Forsvaret får, som andre voldsmonopoler, sine oppgaver fra politisk ledelse. Inntil ny langtidsplan er på plass, er det følgende overordnede føringer som gjelder:

«Forsvaret skal kunne løse sine ni oppgaver innenfor angitt ambisjonsnivå støttet av de andre etatene:

1. Sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar
 2. Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar
 3. Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement
 4. Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom overvåking og etterretning
 5. Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter
 6. Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder
 7. Delta i flernasjonalt krisehåndtering, herunder fredsoperasjoner
 8. Bidra til internasjonalt samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området
 9. Bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver.»
- (Forsvarsdepartementet, 2012)

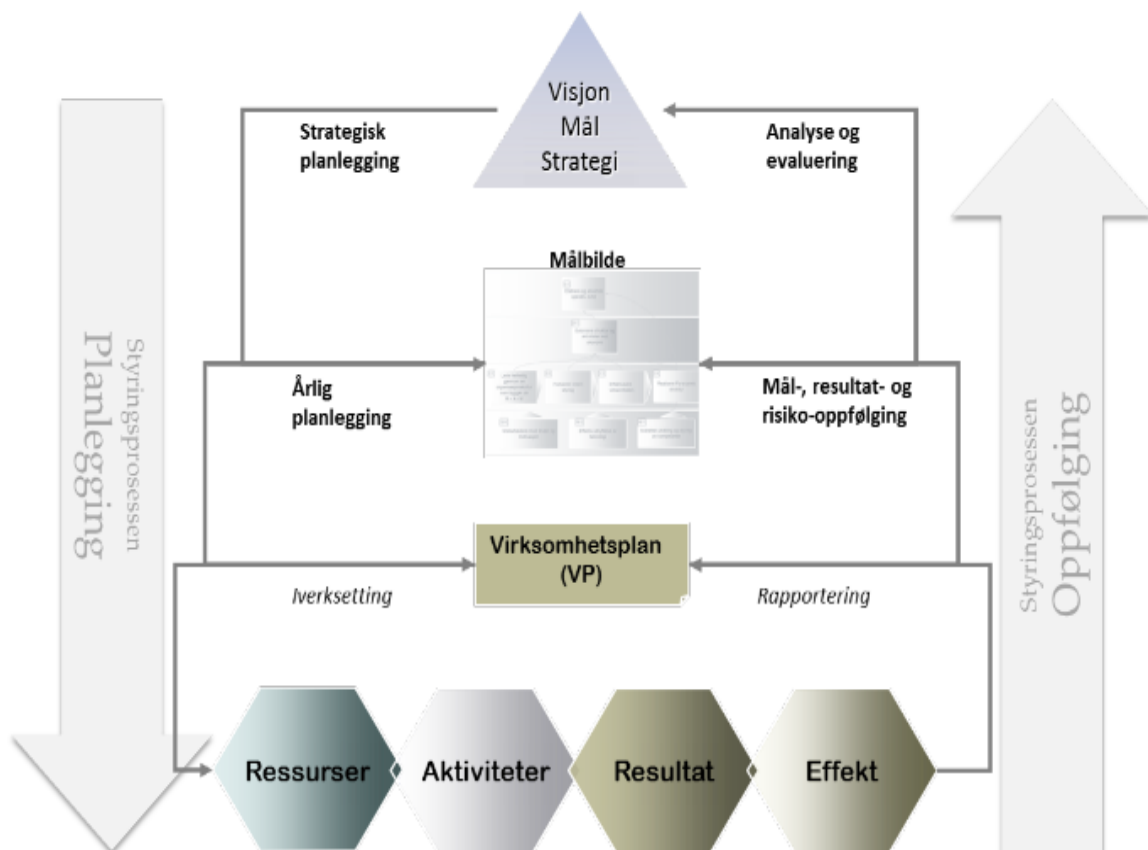
Dette er det den politiske valgte demokratiske styringsorgan vil at Forsvaret skal besørge som en del av Nasjonens hovedoppgaver. NI oppgaver som er gitt fra storting og regjering til Forsvaret. Dette danner basisen for HVA FORSVARET skal løse.

I en offentlig organisasjon vil det stort sett alltid ligge til grunn noen grunnleggende verdier som styres ut fra det (Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2009, s. 113) kaller «moralsk fellesskap» i rammen av kollektivitet. Disse verdiene er det staten er satt til å beskytte og forvalte. Enkelte elementer innenfor offentlig sektor er viktig at styres med klare politiske føringer. Et av disse elementene er Forsvaret. MRR i rammen av offentlig forvaltning, og især

voldsmonopolene må ledes, styres og kontrolleres på en slik måte at makten til å utøve vold blir styrt innen lovlige rammer. Særlig er dette viktig da voldsmonopolene er satt til å beskytte de politiske interessene, altså de demokratisk valgte felles interesser. Beskrivelsen som ligger til grunn i veilederen for resultatmåling (Senter for Statlig økonomistyring, 2017) kan derfor synes å være meget relevant for voldsmonopolene.

Strategisk nivå: Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben.

Mål-, Resultat- og Risikostyring er i Direktiv for virksomhetsstyring og økonomistyring (DIVØ) (Forsvarsstaben, 2016) definert som metodikken som nyttes for å understøtte virksomhetsstyringen i Forsvaret, og er presentert slik Figur 4 viser.



Figur 4 - MRR i Forsvaret, presentert som Forsvarets styringsmodell (Forsvarsstaben, 2016)

Denne modellen kan forstås slik veilederen for målstyring staten beskriver metodikken. (Senter for Statlig økonomistyring, 2017). En tenkt sirkel med start/slutt i øverste trekant vil kunne bidra til å forklare sammenhengen med veilederens overordnede forklaring.

Sentrert i midten av Figur 4 vil en finne Forsvarssjefens (FSJ) målbilder og Virksomhetsplan (VP). Virksomhetsplanen er gradert begrenset og vil således ikke nyttes som informasjonskilde i oppgaven. FSJ målbilde tar for seg styring og utvikling av Forsvarets

operative evne og er den relevante delen av de strategiske målparameterne. Denne brytes ytterligere opp i styringsparametere, 40 i tallet.

5-2	Styringsparameter: Utdannings-, trening- og øvingssystem for kosteffektiv styrkeproduksjon		
	Rapporteringsansvarlig:	GIH, GIS, GIL, GIHV, SJFS, SJCYFOR, SJFLO, SJFSAN (Sjef FST/O sammenstillere)	Rapportering: Tertialvis
Formål/Årsikt: Sjefene skal ha et helhetlig målbart system for utdanning, trening og øving med dokumentert erfaringshåndtering- og internkontrollsystem.			
Måleenhet: Kvalitativ vurdering		Baseline: 2015	Ansvar:
Definisjon/formel: Sjefene skal gi en kvalitativ evaluering av om de har et helhetlig dokumentert utdannings-, trenings- og øvingssystem inkludert erfaringshåndtering og internkontroll.			
De grunnlag: Egenrapportering og evaluering fra sjefene			
Målestøttinger/måltall			
2015	2017	2018	2019
Mindre tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Meget tilfredsstillende	Meget tilfredsstillende
Grenseverdier			
Rød	Gul	Lys grønn	Grønn
Ikke tilfredsstillende - Kvalitet og erfaringer blir sporadisk brukt til å korrigere avvik og videreutvikle styrkeproduksjonene - Gul status i praksis, men ikke dokumentert	Mindre tilfredsstillende - Kvalitet måles systematisk, men erfaringslæring er sporadisk og ikke satt i system for å korrigere avvik og videreutvikle styrkeproduksjonen - Lys grønn status i praksis, men ikke dokumentert.	Tilfredsstillende - Kvalitet måles, erfaringslæring er systematisert og dette brukes til å korrigere avvik og videreutvikle styrkeproduksjonen. Den systematiske tilnærmingen er dokumentert.	Meget tilfredsstillende - Analyser av kostnadseffektivitet, kvalitet og erfaringslæring er systematisert og brukes til å korrigere avvik og videreutvikle styrkeproduksjonen. Den systematiske tilnærmingen er dokumentert.
Statuskommentarer: Med sjefer menes her de sjefer som er inkludert i «Instruks for sjefer i Forsvaret» av 11. desember 2015. Krav til en systematisk tilnærming inkluderer: <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentert rapportering og oppfølging av gjennomføring av styrkeproduksjonen for eksempler gjennom <ul style="list-style-type: none"> o Målinger av aktivitet, eksempelvis øvingsdøgn o Målinger av kvalitet, eksempelvis skytetabletter, o Dokumenterte Evalueringer og sertifiseringer, eksempelvis TAKEVAL, OPEVAL, EGENEVAL, Flag Officers Sea Training (FOST) mm. o Ekstern evaluering o Øvingsrapporter o Bruk av FERDABALL Det bør være en realistisk ambisjon at alle styrkeprodusenter er på lys grønn til enhver tid. For å nå meget tilfredsstillende er det nødvendig at også økonomiske analyser brukes systematisk sammen med annen tilgjengelig informasjon for å videreutvikle styrkeproduksjonen. Med ny økonomimodell er det ansett som et realistisk mål på sikt, men det forventes ikke at dette nås før man har fått erfaringer med økonomimodellen og nye analyseverktøy.			

Figur 5 – Styringsparameter hentet fra Forsvarssjefens virksomhetsplan (Forsvarsstaben, 2016)

Det ene styringsparameteret er fremstilt som vist i Figur 5 *kosteffektiv styrkeproduksjon*. Som en kan se er det henvist til at styrkesjefene kan rapportere på ett sett av kriterier, herunder øvingsdøgn, skytetabletter, evalueringer og sertifiseringer med mer. Styrkesjefene er i denne sammenhengen de tidligere Generalinspektørene og respektive sjef for egne DIFer, se punktet angående rapporteringsansvarlig i Figur 5.

DIVØ (Forsvarsstaben, 2016) beskriver videre at følgende styringskrav er gjeldende:

- Mål- og resultatkrav skal fastsettes innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet.
- Mål- og resultatkrav skal oppnås med effektiv ressursbruk og god risikostyring.
- Gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd skal etterleves.

Med dette så kan det leses at de økonomiske rammene som ligger til grunn er førende for både målsetting og gjennomføring. Presiseringen av de økonomiske rammene som ligger til grunn kommer også til syne ved at effektiviteten blir beskrevet slik: «Gjennom Forsvarets prosesser produseres resultater som samlet skal gi den planlagte effekt.» (ibid.). Ett annet symptom på nettopp vektleggingen av dette er å finne i avsnittet om Horisontal Samhandel (ibid.), noe som trolig kan ansees som Forsvarets versjon av intern markedsstyring.

Horisontal samhandel beskriver forholdet mellom kunder og leverandører av produkter og tjenester internt i Forsvaret. Samhandlingen skal reguleres gjennom leveranseavtaler. Kostnadene for leveransene belastes kunden, og leverandøren godskrives sitt budsjett slik at ressursbruken synliggjøres for begge parter.

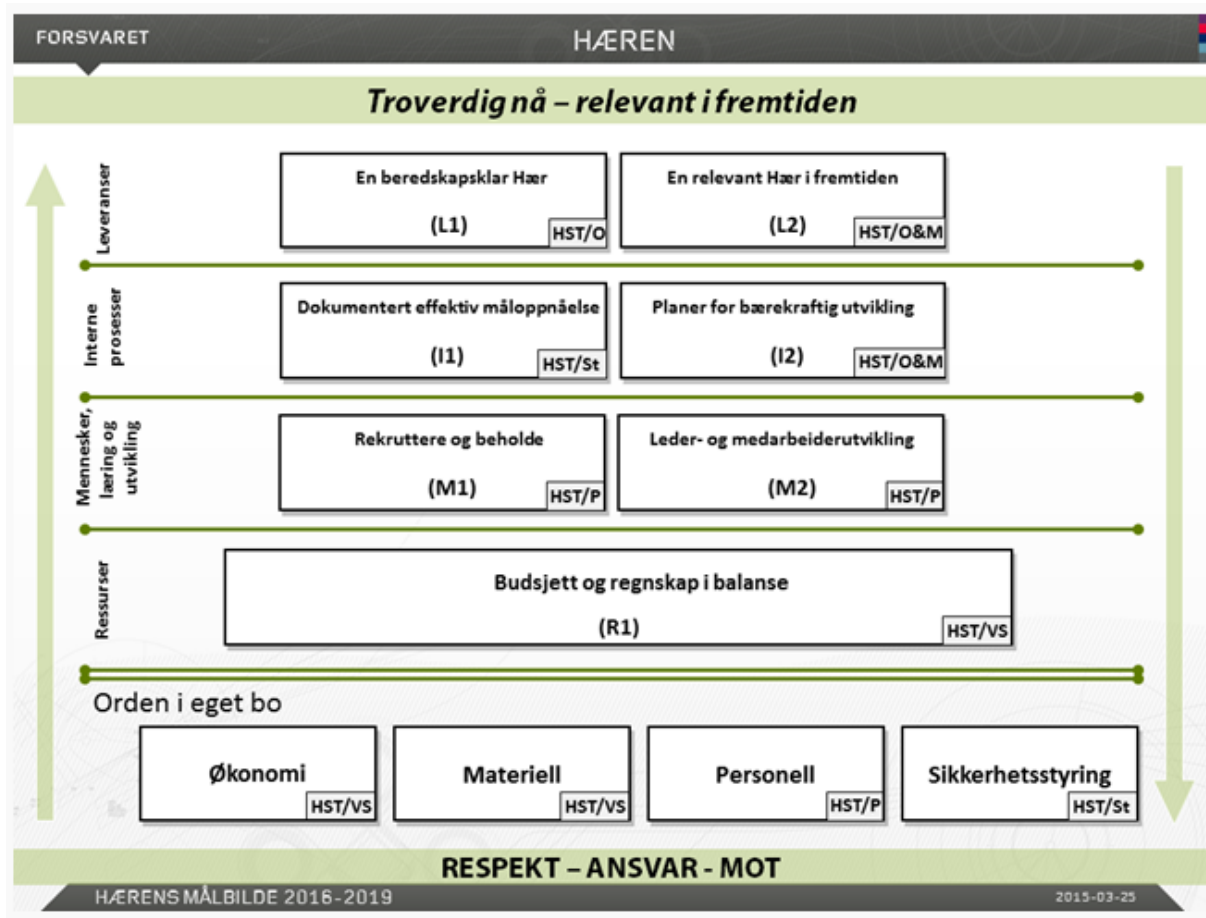
Det kan derav være mulig at MRR innen økonomistyring blir vektlagt høyere enn MRR innen virksomhetsstyring og i så måte at kvantitative mål blir prioritert over kvalitative mål. Et annet symptom på dette er at nettopp navnet på det styrende dokumentet for MRR i Forsvaret tar for seg både Økonomi og virksomhetsstyring i ett. Dette sammenfaller med kritikken av MRR som vi har sett i teorikapitlet.

Operasjonelt og taktisk nivå: Hærstaben og Brigadestaben

Grunnet den tidligere nevnte utfordringen med å finne ugraderte dokumenter på operasjonelt og taktisk nivå er disse nivåene slått sammen i denne presentasjonen. Da særlig er operative (skarpe) virksomhetsplaner gradert (*Virksomhetsplan for Hæren, Gjennomføringsplan for Hæren og Brigadens Virksomhetsplan*), herunder de fleste vedlegg. Tidligere ugradert forskning på emnet vil derfor bli brukt, sammen med generiske bestemmelser og reglement. Det er for leseren viktig å skille mellom generiske bestemmelser og operative virksomhetsplaner slik som beskrevet på strategisk nivå.

Med utgangspunkt i styringsparameteret hentet fra Forsvarsjefens virksomhetsplan i Figur 5 finnes det generiske bestemmelser og reglement som kan vise til hvordan MRR fungerer på operasjonelt og taktisk nivå. Hæren har i sin egen virksomhetsplan et tilsvarende målbildeoversikt (Figur 6) som i FSJ VP. Denne nyttes som utgangspunkt til oppdrag til BRA avdelingene i Hæren. Videre er Hærens Utdanning og Treningsbestemmelser (HUT) en

generisk oversikt over hvordan dette skal gjøres.



Figur 6 - Hærens Målbilde

I sin mastergradsavhandling, *Målsettinger og oppdrag gitt gjennom styringslinjen i Forsvaret* viser (Svendsen & Flatholm, 2013) til at MRR er betydelig kjent, og brukt, på operasjonelt og taktisk nivå. De viser til at det i 2013 var 1231 oppdrag til underenhetene i Forsvaret, herunder var 112 av disse til Hæren spesielt. Intervjuene som ble gjennomført i deres datainnsamling (ibid.) viser til at det er stor grad av forståelse for MRR i Hærstaben, men grunnet den store mengden informasjon som finnes i styrende dokumenter er det vanskelig å opprettholde styringen. Dette sammenfattes godt med min erfaring av oppdragstildeling og utfordringene med den hierarkiske modellen som er å finne i Forsvaret som organisasjon.

Selv om oppdragene til avdelingene kommer fra strategisk nivå gjennom flere ledd av virksomhetsplaner er det enkelte ting som avdelingene skal gjøre. F.eks. skal en vernepliktig styrkeproduksjonsavdeling utdanne mannskaper. Dette vet vi at ikke kommer til å endre seg før evt verneplikten blir endret. HUT beskriver således hvordan dette skal gjøres uavhengig av hvilke oppdrag som endres fra strategisk nivå. Dette kan forstås som en egensikring mot plutselig endringer i oppdragsporteføljen. Sammenhengen beskrives slik:

«Hærens Gjennomføringsplan beskriver detaljerte prioriteter i en 4 års syklus, mens FSJs Virksomhetsplan Vedlegg N, gir Hæren oppdrag og prioriteter fra år til år. Basert på dette og på HUT, utarbeides årlig Hærens utdannings- og øvingsplan (HUØ). HUØ utgis som vedlegg til GIHs Virksomhetsplan». (Hærstaben, 2012)

HUT beskriver videre at all utdanning, trening og øving skal kvalitetssikres og beskriver fremgangsmåten nærmere i vedlegg H i HUK (Hærens Utdanningskontroll). Dette dokumentet utdyper mer eller mindre det samme som står i styringsparameteret 5.2 i FSJ VP, slik vist i figur 3. Metodikken kan forstås i sammenheng med Forsvarets styringsmodell Figur 4 der en skal avsette tid til å rapportere på aktiviteter og resultater i sammenheng med ressursinnsatsen. På den måten skal en kunne måle effekten på det nivået som skal måles.

Stridsteknisk nivå

Jeg vil i dette leddet i stor grad fokusere på egne erfaringer og underbygge disse med konklusjoner fra tidligere oppgaver. Dette nivået har jeg jobbet på i 14 år, kun avbrutt av to år på Hærens Våpenskole, der nettopp en av oppgavene mine var å være utdanningskontrollør for Hærens produksjonsavdelinger på stridsteknisk nivå. For øvrig en oppgave jeg sjelden fikk anledning til å gjøre.

Jeg sitter nå som nestkommanderende for Hærens største rekruttskole og har hovedansvaret for å sette opp, lede og planlegge utdanning, herunder prioritering av utdanningsmål for inntil 1600 soldater. Dette utgjør nær en fjerdedel av utdanningen som skjer opp mot kampkraft nivå 1 i Hæren. Oppdraget til avdelingen er å utdanne mannskaper iht eksisterende utdanningsprogrammer, og er således også styrende for Mål-, resultat- og Risikostyring på dette nivået. Dette bekreftes også av HUT som sier at utdanning og trening skal benytte seg av eksisterende programmer og reglementer (Hærstaben, 2012). Som ansvarlig for ressursforvaltningen i avdelingen er det min jobb å besørge best mulig måloppnåelse for ressursene avdelingen er tildelt. Store deler av ressursene er bundet opp i faste utgifter, altså utgifter som ikke kan omdisponeres, men som allikevel forvaltes av undertegnede. En gang i året avleveres en utdanningsrapport for avdelingen som omhandler det avdelingen anser som viktige nøkkeltall for året, måloppnåelse på bestemte tester og hva slags potensiale vi mener at ligger til grunn. I samme rapport beskriver vi utfordringer vedrørende EBA, ammunisjonstildeling opp mot oppdrag, økonomi opp mot oppdrag og annet sett opp mot vår oppdragsløsning. Men på daglig (D), ukentlig (U) og månedlig (M) basis rapporterer vi på personellmengde tilstede (D), arbeidsplaner og brudd på denne (U), avvik på økonomi- og ammunisjonstildeling (M), samt en foreløpig vurdering av utdanningsstatus (U).

Sistnevnte blir sjeldent etterprøvd. I løpet av mine tre år i avdelingen har avdelingen pr. dags dato enda ikke blitt evaluert av eksterne. Minner om at min avdeling står for nær 25 % av produksjonen til kampkraft nivå 1 i Hæren. Jeg sitter med en opplevelse av at såfremt jeg kan vise til å ha god kontroll på økonomien, forholder meg til forvaltningsbestemmelsene innen personell og materiell og bruker den ammunisjonen som er tildelt om er det meste lov. Denne oppfatningen har også resultert i temaet for oppgaven.

Kravet til å oppnå evnen til stridsevne på kampkraftnivåene kan en finne igjen i både FSJ og Hærens målbilder. I disse sammenhengene blir dette presentert som vist i Figur 6Figur 5 - styringsparameter og mål L1 & I1 i Hærens målbilde.

Egne observasjoner bekreftes stadig av andre kollegaer gjennom uformelle samtaler. Men kan også bekreftes av undersøkelsen til (Svendsen & Flatholm, 2013) som beskriver at det samme skjer på bataljonsnivå i andre bataljoner. Rapporteringsgraden er stor oppover, men evalueringene er få nedover.

Relevante konklusjoner fra tidligere oppgaver

Balansert målstyring i Forsvaret, en vaksine, en mote og et virus (Østby, 2016)

Avhandlingen tar for seg MRR i form av balansert målstyring for hele Forsvaret. Han konkluderer med at

[...] en detaljert aktivitetsstyring både gjennom MRR og andre styringssystemer ført til mye rapportering og medvirket til en oppbygging av et byråkrati i Forsvarssektoren. Dette har trukket mye ressurser fra operativ virksomhet til mer administrative oppgaver.

Det er her meget interessant at det i flere effektiviseringsprosjekter initiert av Forsvaret blir sett på modeller som skal redusere forvaltningsorganene. Herunder blir ingen av forvaltningsoppgavene fjernet. Den siste omstillingen skjer i disse dager. Ett nytt forvaltningssystem skal på plass, FIF 3.0. Dette skal understøtte sjefer på stridsteknisk nivå i sine forvaltningsoppgaver innen materiell, utdanning, personell og økonomi (Forsvaret, 2017). Samtidig skal HR delen av forswarets sentraliseres, med den konsekvensen at de operative avdelingenes fagpersoner innen personellforvaltning reduseres betraktelig (ibid.). Oppgavene til avdelingene består også i dette domenet. Dette betyr at de operative lederne i enda større grad enn tidligere blir bundet opp på kontoret og administrative styringsoppgaver kontra det å lede avdelingen sin. Dette kan igjen være en medvirkende årsak til at evaluering av kvalitative mål blir nedprioritert. Det kan i så måte fremstilles som et styringsparadoks. For

å effektivisere egen styring og kontroll innen det økonomiske domenet så effektiviserer man seg bort fra ens hovedoppdrag.

Virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i Forsvaret – Hvordan påvirker deres forståelse av styrende dokumenter kvaliteten på økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret? (Heggelund, 2012)

Avhandlingen ser i hvilken grad virksomhetskontrollere og –ledere forstår de styrende dokumentene og hvordan dette påvirker utførelsen av MRR i Forsvaret. Forfatteren er selv ansatt i Forsvarsstabens Økonomistyringsavdeling og har konsentrert seg om BRA nivå og høyere. Avhandlingen har konkludert med følgende:

«Gjennom mine funn, samt tidligere gjennomførte studier, kan det virke som om Forsvarets styringskonsept fortsatt bare er noe man prater om. Å fokusere på forhold som ikke etterlevedes, eller bringer inn noen form for merverdi, vil kunne ha negative konsekvenser for kvaliteten på virksomhetsstyringen.»

Det er interessant at en som har sett på styringskonseptet i detalj konkluderer slik. Dette bør bety at det også på strategisk forvaltningsnivå er oppdaget utfordringer med måten Forsvaret har innordnet seg MRR.

Sammenstilling av funnene sett opp mot teoretisk bakgrunn

Som det er mulig å finne kan det fremstå som god forståelse for styringsprinsippene som ligger til grunn for MRR i Forsvaret, særlig på høyere nivåer. Dette viser seg gjennom flere styrende dokumenter hvor det hele tiden er nevnt mål, målsettinger, krav, resultater og evaluering av disse. Hvorvidt det er en god rød tråd gjennom hele organisasjonen Forsvaret kan synes noe vanskeligere å se. Det kan fremstå som at Forsvaret forsøker å tilpasse seg MRR istedenfor å tilpasse MRR til det behovet Forsvaret faktisk har. Det er videre mulig å se på at MRR ikke blir forstått på riktig måte nedover, og en ikke evner å se helheten på stridsteknisk nivå. Dette viser seg gjennom avhandlingen til (Østby, 2016) hvor han peker på at det er blitt bygget et tungt byråkrati i Forsvaret som skal besørge at de administrative oppgavene blir ivaretatt. Dette er tydelig at ikke skjer da avhandlingen (Heggelund, 2012) viser til at styringskonseptet bare er noe man prater om. Vel og merke var dette en studie fra tilbake i 2012, men jeg er av den oppfatning at dette er like relevant i dag. Til syvende og sist er det operativ evne som skal resultere i effekten for Forsvaret, ikke de administrative oppgavene. Dette kan synes å være (utilsiktet) styrt bort fra gjennom fokuset på økonomistyring vs virksomhetsstyring. Dette kan videre synes å få konsekvenser i resultatmålingen som vi skal se på i neste delkapittel.

P2. Hvordan blir effekt og effektmåling presentert i styrende dokumenter?

I dette kapittelet vil jeg vise til hva som er gjenstand for definisjoner av effekter, og således også måling av effekter i Forsvaret, og hvorvidt det er en klar forståelse for hva dette er. På denne måten ønsker jeg å vise til at Forsvaret har gjennomført en tankeprosess bak begrepene og i så måte er klare på hva som er ønskelig å oppnå.

Strategisk nivå

Figur 7 presenterer Forsvarets resultatkjede og er hentet fra DIVØ, som et ledd av Forsvarets styringsmodell, se Figur 4. «Resultatkjedens hovedformål er å kunne gi svar på hva Forsvaret får igjen for ressursforbruket i form av resultater og effekter» (Forsvarsstaben, 2016).



Figur 7 - Forsvarets Resultatkjede - (Forsvarsstaben, 2016)

Denne kan forstås som resultatene av ressursinnsatsen som blir utøvd i aktiviteter. Ressurser som er planlagt forbrukt inn i aktiviteter utleder noen resultater. Resultatene besvarer spørsmålet hva Forsvaret produserer? Avslutningsvis ønskes det å måle EFFEKTEN av ressursene, aktivitetene og resultatene i det en trolig kan si er den samfunnsøkonomiske gevinsten. Allikevel er spørsmålet som står i høyre firkant (Effekt-firkanten) tvetydig opp mot effekt, og kan tolkes i den retningen at den tar utgangspunkt i de ni føringene som ligger til grunn fra politiske ledelse. Dette er nok trolig en riktig måte å tenke på i MRR-metodikken, men det er allikevel vanskelig å måle flere av oppgavene.

Ut fra dette kan det allikevel tolkes som at Forsvaret på øverste nivå har en formening om hva som er resultater, produkter og effekter.

Operasjonelt og taktisk nivå

I HUT blir ordet resultat nevnt ni ganger, mens effektivitet eller effekt blir nyttet seks ganger. Det er tilsynelatende lite som beskriver hvordan effekt skal måles jmf Forsvarets resultatkjede. Derimot nyttes det flere målformuleringer, kravsettinger og prioriteter for

utdanning og treningsvirksomhet. Herunder er følgende interessante for oppgavens del og hentet fra HUT (Hærstaben, 2012).

2.1

Operativt grunnlag

Hæren skal utdanne og trene enkeltsoldater, ledere og avdelinger slik at de er i stand til å løse alle gitte oppdrag i det stridsmiljøet Hæren skal operere i – både innenlands og utenlands. Det er et mål for Hæren å ha personell og avdelinger som kan beherske store påkjenninger og samtidig løse de gitte oppdragene.

Hæren må forvente å føre operasjoner i et komplisert stridsmiljø. Samme avdeling kan, innenfor sitt ansvarsområde, forvente samtidig å være involvert i kampoperasjoner, stabiliserende operasjoner, militær assistanse og humanitære operasjoner.

2.2

Overordnet målsetting

Hærens overordnede målsetting for utdanning og trening er:

- Befal, vervede og mannskaper som er i stand til å løse oppdrag i henhold til gitte krav.
- Samtrente og stridsdyktige avdelinger, enheter og staber for nasjonal beredskap og krisehåndtering, og operasjoner i utlandet.

2.3

Mål og krav for utdannings- og treningsvirksomheten

- Faglig dyktig personell med høy fysisk og psykisk utholdenhet som effektivt utnytter sine våpen og sitt materiell.
- Motivert, ressurs- og samfunnsbevisst personell med initiativ, selvstendighet og høy stridsmoral.
- Resultatorienterte ledere som utvikler sine undergitte og frigjør deres energi.
- En fremtidsrettet organisasjon som er rekrutterende og kompetanseutviklende, og som har høy endringsberedskap og vilje.
- Avdelinger, enheter og staber som effektivt samvirker med andre forsvarsgrener, allierte styrker og det sivile samfunn.
- Utnytte simulatorer og teknologi i utdanning, trening og øving effektivt

I undervedlegg HUK (ibid.) beskrives evaluering av Hærens avdelinger med følgende definisjon:

Den strukturerte prosessen som inkluderer undersøkelse av avdelingens og personellets kapasiteter, utholdenhet, tilgjengelighet, materiell etc. mot de operative kravene og definerte kriterier.

Dette kan sees på som den prosessen som skal lede mot resultat- og effektmålingen av Forsvaret. Det kan på dette nivået synes som at kvalitet blir vektlagt høyere enn kvantitet uten at oppgaven tar for seg dette i detalj.

Stridsteknisk nivå

På dette nivået forholder vi oss stort sett til det som er beskrevet fra sentrale organer på operasjonelt og taktisk nivå, særlig Hærstaben. På stridsteknisk nivå er det stort sett den daglige driften hvor resultatene blir målt. I utdanningen opp mot kampkraft nivå en skal alle soldater bestå ett sett tester som til en viss grad er standardiserte. Egne erfaringer som utdanningsleder ved egen avdeling er at hvorvidt jeg pynter på resultater eller gjennomfører tyngre evalueringer av mine tropper ikke er en faktor. Ved Hærens Grenadersopptak

sommeren 2016 møtte et flertall av soldater som alle blir levert fra avdelinger hvor testene er gjennomført. På opptaket strøk inntil 90 % av soldatene på grunnleggende tester innen våpenhåndtering (egne erfaringer). Dette kan forklares gjennom det som er beskrevet tidligere innen det instrumentell-hierarkiske perspektivet. Det er mulig at avdelinger «jukser» på tester for å kunne omfordele ressursene tid, økonomi og ammunisjon selv i den hensikt å oppnå mål som nødvendigvis ikke er gitt gjennom oppdrag eller utdanningsprogrammer, alternativt kunne nå mål som er høyere prioritert av det hierarkiske systemet.

Relevante konklusjoner fra tidligere oppgaver

Målsettinger og oppdrag gitt gjennom styringslinjen i Forsvaret. I hvilken grad blir mål og oppdrag gitt av Forsvarssjefen nedfelt i Forsvarets operative virksomhet? (Svendsen & Flatholm, 2013)

Avhandlingen ser på målstyring i fire organisasjonsteoretiske perspektiv som også er presentert i denne oppgaven. De har valgt å gå i dybden på hvorvidt det er den *instrumentell-hierarkiske* varianten, *instrumentell-forhandlingsvarianten*, *institusjonelle mytevarianten* eller om det er den *institusjonelle kulturvarianten* som er dominerende i Forsvaret. De konkluderer med følgende:

«Vi så for oss at det instrumentelle perspektivet vil ha stort rotfeste i en organisasjon som Forsvaret, men den forventningen innfris bare delvis. Kulturelle forhold har sterkere forklaringssevne jo lengre ned i organisasjonen vi befinner oss, mens toppnivået oppfattes som mer instrumentelt. Myteperspektivet er tydeligst knyttet til «Politi-oppgaget⁵» som er tett koblet til den offentlige utredningen etter 22. juli 2011, men det vil samtidig ikke være riktig å si at det *bare* er ytre press og forventninger som har styrt Forsvaret til å sette fokus på samarbeid med andre etater. Det viser seg også å være et betydelig innslag av egeninteresser innad i organisasjonen. Interesser knyttet til utviklingen av avdelingene. Hvilke oppdrag man bør eller skal ha, samt resursspørsmål er oppfattet som viktige for aktørene. Dette gir forhandlingsvarianter høy forklaringskraft, og er gjennomgående teoretiske trekk fra Hærstab til Panserbataljonen».

Dette viser også egne funn presentert i denne oppgaven. Det kan fremstå som at MRR forsøkes tilpasset et system som er for komplekst til at hverken målene er programmerbare eller at organisasjonen kan «programmer oppgavene» sine. Dette kan igjen tyde på at Forsvaret er en verdibasert organisasjon som forsøker å forholde seg lojale til politiske føringer om at MRR skal nyttes.

⁵ Politi-oppgaget er ett av oppdragene som er gitt til Forsvarets underavdelinger i FSJ VP (Forsvarsstaben, 2016)

I avhandlingen viser de gjennom sine intervjuer og konklusjoner at evalueringen av aktiviteter og resultater ofte blir gjennomført på øvelser eller skarpskytinger der sjefen for avdelingen allerede er ansvarlig for aktiviteten, herunder hvilke mål avdelingen skal trene/øve på. Videre viser de til at alle avdelinger i Hæren på BRA nivå skal rapportere på ukentlig basis ift gitte parametere som blir gitt av HST og Brigadestaben. Det bekreftes også i samme oppgave at sjefene på BRA og lavere nivåer i stor grad har stor påvirkningskraft på egne oppdrag. Sjefene blir involvert i forkant av ordrene i det som kan kalles integrert planprosess og er i høy grad delaktig ifm utforming av egne oppdrag i høyere virksomhetsplan. Dette er overenstemmelig med egne funn, og viser til at grunnprinsippene for utøvelse av ledelse i Forsvaret har stor påvirkning i hvilke mål som blir satt for den enkelte underavdeling.

Sammenstilling av funnene sett opp mot teoretisk bakgrunn

Det er mulig å se at Forsvaret som organisasjon ikke har de riktige ressursene til å både måle kvantitative og kvalitative målinger. Dette kan synes at skyldes at overordnede ledd i så stor grad er utsatt for press på å levere kvantitative mål slik som: Økonomi, antall skudd skutt, antall øvingsdøgn øvd⁶, antall forskjellige kampkraftnivåer bestått minimumskrav på forskjellige nivåer, antall AML brudd, antall HMS brudd, antall ansatte som ikke har gjennomført etikk kurs og listen fortsetter.

De kvalitative målene er utfordrende å måle – dette kan skyldes flere ting, men en av tingene er at det er et uttalt ledelsesprinsipp om at den som står i situasjonen vet best hvordan situasjonen skal håndteres. Dette gjør at det å gå ting kvalitativt etter i sømmene, særlig på høyere stridsteknisk nivå er vanskelig. Dette vises også gjennom hvor stor grad av deltagelse sjefer på forskjellige nivåer får på beslutninger ift egen avdelings aktivitet. I tillegg er utviklingen av de operative kvalitative målene under stadig utvikling, og så lenge Hæren er så liten som den er vil til tider enkelte fagområder være «one man deep», og således er den som utfører aktiviteten også den eneste som vet hvordan. Et veldig godt eksempel på dette er skarpskytterfaget hvor en mann har driftet utviklingen det siste tiåret (egne erfaringer). Hvis en ser på evalueringsteknikkene som kommer frem i Tabell 2 vil en se at det er lite ekspertevalueringer og stor grad av rapporteringer. Dette kan tilskrives det som blir nevnt over.

⁶ Siste eksempelet kom i Høst da Hæren måtte «øve» mer fordi FD mente det var muligheter til å utnytte ressursene bedre, Hærens ansatte øvde mer, men ikke særlig kvalitativt da tidshorisonten til planlegging var altfor dårlig – Dette resulterte i hele avdelinger som sto stille i garasjen og på kontorer på betalte øvingsdøgn.

P3. Hvordan presenteres Ledelse, styring og lederskap

Fortell aldri hvordan medarbeiderne skal gjøre ting. Fortell dem hva de skal gjøre, og de vil overraske deg med sin oppfinnsomhet. –General Georg S. Patton

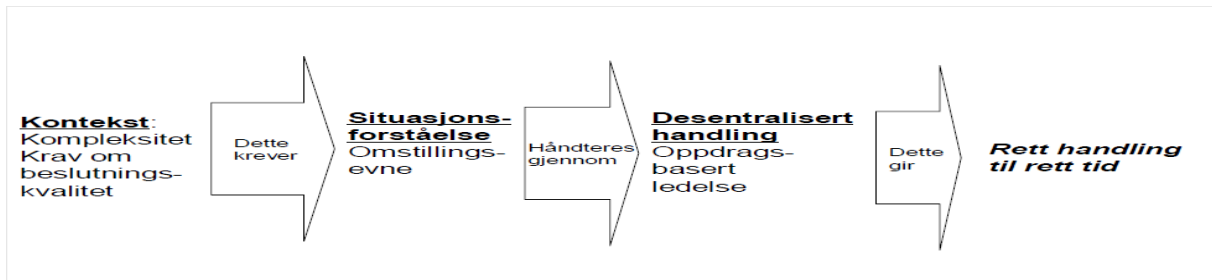
Hæren har definert ledelse, styring og lederskap slik vist i innledningen. Dette er førende for videre presentasjon av emnet. Jeg vil i dette kapitlet presentere hvordan ledelse blir presentert på de forskjellige nivåene. I stedet for å nytte operasjonelle nivåer vil oppgaven heller ta for seg tre dokumenter som er styrende på hva slags lederskap det er forventet at befal og offiserer ansatt i Forsvaret skal nytte. Som tidligere nevnt er dette den delen av våre egenskaper som er blitt dyrket, utdannet i og selektert på. Det er derfor veldig beskrivende for hvordan ledere takler rollen mellom styring, administrasjon og lederskap i sin ledelse. Lederskapsteorien presentert i teorikapitlet vil bli presentert i analysen og sett i sammenheng med hvordan ledelse, styring og lederskap er representert i Forsvaret

FGL

Forsvarssjefens Grunnsyn på Ledelse (Forsvarsstaben, 2012) beskriver oppdragsbasert ledelse (OBL) som den grunnleggende formen for ledelse. Med dette menes ledelse der lederen får et oppdrag av overordnet og skal utføre iht oppdraget. Dette er motsetningen til tidligere brukte ordrebasert ledelse der den overordnede i detalj beskriver konkrete oppgaver som skulle utføres. Argumentet for å nytte ordrebasert ledelse lå i det å fjerne usikkerhetsmomentene som kunne oppstå i tilfelle kommunikasjon eller personlige intensjoner var feil. I slike tilfeller mente man at det kunne oppstå misbruk av militær maktbruk. Overordnede var derav ansvarlige for utførelsen til alle under seg. Dette var en velkjent lederstil blant offiserer i flere NATO land til midten av 90-tallet. På mange måter er dette å finne igjen i den typiske modellen for styring som vi ofte kjenner i dag, særlig om man ser dem opp mot Yukl sine ledelsesaktiviteter der en kan gjenkjenne elementer innen styringsaktiviteter. (Grønhaug, Hellesøy, & Kaufmann, 2001).

Oppdragsbasert ledelse utviklet seg på 90 tallet etter flere uheldige episoder hvor undergitte ikke turte å ta initiativ i situasjoner hvor den undergitte kjente situasjonen best (ibid.). Oppdragsbasert ledelse, eller originalt på tysk *Auftragstaktik* var en variant som den tyske Hæren utviklet ifm skyttergravskrigen under 1. verdenskrig. (Rekkedal, 2003). Her viser han til at erfaringer gjort gjennom utviklingen av OBL og *Auftragstaktik* gjør seg gjeldende i en militær avdelings evne til å utføre oppdrag. Dette strider imot det Christensen, Lægroid, Roness, & Røvik (2009) sier om at det vanskelig å finne sammenhenger mellom organisasjonens resultater og lederstiler. OBL skal åpne for kreativitet og initiativ på lavt nivå

for å på best mulig måte løse oppdrag iht intensjonen som er gitt. Det presiseres derimot i FGL at «En vrangforestilling om OBL er at alle kan gjøre det de følger for».



Figur 8 - Grunnmodell for ledelse i Forsvaret (Forsvarsstaben, 2012)

Videre tar FGL for seg flere forutsetninger for at oppdragsbasert ledelse skal kunne fungere. Disse forutsetningene blir delt opp i organisatoriske og individuelle. Denne oppdelingen må forstås som organisasjonen en leder skal lede i, og lederen(enes) egenskaper. De organisatoriske forutsetningene er: Samhold, Tillitt, Forpliktelse, Holdninger og etikk, Omstillingsevne, Situasjonsforståelse og Faglig dyktighet. De individuelle forutsetningene er: Rollemodell og Balansert lederatferd. Dette er i stor grad sammenfallende med prinsippene om transformasjonsledelse og nærhet til de ansatte.

FFOD

FFOD tar for seg den operative ledelsen, også kalt kommando og kontroll (K2). Også i dette dokumentet blir oppdragsbasert ledelse definert som førende prinsipp for ledelse. I motsetning til FGL går FFOD i langt større grad inn på hvordan den operative ledelsen skal foregå. Tanken bak å bruke OBL i en operativ setting er å gi sjefene på lavest mulig nivå størst mulig grad av fleksibilitet og handlingsrom innenfor gitte rammer. Dette kan leses som at Forsvaret også i en operativ setting verdsetter at den som sitter nærmest situasjonen er den som vet best hvordan ressursene kan utnyttes for å oppnå gitte mål.

HUT

HUT, vedlegg B, undervedlegg 6 – GIHs plan for lederutvikling beskriver «hvordan Hæren skal forberede, utdanne og utvikle fremtidens ledere». I enda større grad enn FFOD og FGL beskriver dette dokumentet hva slags alvor som ligger til grunn for Hærens ansatte. «Hærens militære ledere skal i ytterste konsekvens lede mennesker i kampsituasjoner der det er spørsmål om å ta liv og utføre oppdrag hvor en kan miste egne og eget liv». (Hærstaben, 2012). Dette bidrar til å forklare forskjellen mellom sivil ledelse og militær ledelse

Evaluering av ledere

Ledere på alle nivåer får hvert år en tjenesteuttalelse hvor den nærmeste foresatte har evaluert og gitt en skriftlig tilbakemelding på utøvelsen av jobben som er gjort. Ledere blir evaluert på en skala som inneholder Under Norm, Litt Under Norm, Norm, Litt Over Norm og Over Norm. Denne skalaen blir brukt på følgende punkter: Hovedinntrykk, Lederskap generelt, Ansvar, Samarbeid og kommunikasjon, Faglig dyktighet, Vurdering, Forvaltningsansvar, Språkføring, Kreativitet, Mestring, Helhetsoversikt. (Forsvaret, 2014).

Det kan være en utfordring for en militær leder å finne et balansepunkt innen disse lederegenskapene som ønskes. En av disse utfordringene oppstår trolig fordi vi tradisjonelt har rullert stillinger hyppig. Dette kan utilsiktet bidra til den maktkampen som vi har sett at kan oppstå i en organisasjon, særlig innen den instrumentelle tilnærmingen, om ikke organisasjonen underbygger lederstilen på en god nok måte. Offiserene forventes å sitte i sjefsstillinger i kort tid (to til tre år) og dette bidrar trolig til å skape en forventning om å prestere innen sin «tilmålte» tid. For på den måten kunne få nye stillinger med høyere grad.

En av omstillingene som gjennomføres i Forsvaret og Hæren i disse dager er innføringen av spesialistkorpset. De nye spesialistene skal være personell som har en horisontal karrierevei og skal på flere måter være kontinuitet i avdelingene. Denne kategorien personell kan bidra til at lederskapet endres over tid. Gjennom spesialistkorpset forsøkes det å skape en personellsjanger som er i stand til å være i avdeling over lengre tid og således være rådgivere for de stadig skiftende sjefene.

Relevante konklusjoner fra tidligere avhandlinger

Mål- og resultatstyring: Nye lederroller i Forsvaret? (Flemming, 2014)

Avhandlingen tar for seg hvorvidt lederrollen har endret seg grunnet innføringen av MRR (MRS), og hvordan den kan forankres i den operative lederstilen som i denne oppgaven er beskrevet som oppdragsbasert ledelse. I avhandlingen konkluderes det med at siden Hærens budsjettoverskridelse i 2004⁷, har Forsvarets styringskrav dreid seg mot å styre mot krav som synes lite relevante ut fra operativ effekt.

Tilsynelatende gis det ikke tilstrekkelig rom for å utøve «balansert lederatferd» og «oppdragsbasert ledelse», beskrevet som det grunnleggende synet på lederrollen i Hæren.

⁷ Hæren gikk i 2004 med en milliard i budsjettoverskridelser, noe som ikke bare medførte stort fokus på økonomistyring i sektoren, men det fikk også personellmessige konsekvenser ved at Generalinspektøren for Hæren (GIH) måtte gå av.

Lederne føler denne ledelsesfilosofien får et svakt uttrykk i lederrollen fordi man utfordres av en MRS som heller ikke praktiseres i henhold til sin beskrevne intensjon. Manglende fokus og minimalt myndighetsoverføring til operativ nivå, gjør at man ikke skaper en lokal forankring til krav, som er en forutsetning for operasjonalisering.

Dette treffer på mange måter samme område som denne oppgaven og er således relevant for forskningen. Han har sett at den oversettelsen som skjer når mellomledere får styringsmål ovenfra og skal gjøre om dem til ledelse nedover, har medført en endring i hvordan militære ledere utøver ledelse. Dette er en interessant vinkling og kan på mange måter sammenfalle med hvordan målstyring kan endre ansattes utøvelse av egne oppgaver slik vi har sett i kritikken under kapittel T2. Balansert ledelse har han i denne sammenhengen knyttet tett opp mot transformasjonsledelse som idealiserer nærheten til individene som skal ledes. Han mener således at både forutsetningene om OBL og balansert ledelse blir endret gjennom kravene til kontroll fra høyere nivå i organisasjonen.

Hans konklusjoner motstrider derimot de prinsippene som er lagt til grunn for militær utøvelse av ledelse og kommando, men underbygger Hærens definisjon av ledelse hvor lederskap og styring er to sentrale prinsipper.

Sammenstilling av funnene sett opp mot teoretisk bakgrunn

Hvis en tar James March sine teorier om *rasjonalitet i beslutninger* og at lederen er en *situasjonshåndterer* og *situasjonsfortolker* vil vi kunne se at oppdragsbasert ledelse er godt tilpasset den komplekse virkeligheten som Forsvaret står i. Utvikling skjer fort og det er vanskelig å forholde seg til den konstante omorganiseringen som har skjedd de siste 15 årene. Herunder er krigens krav under stadig endring, noe som krever en høy grad av situasjonstilpasninger av den operative strukturen. Så lenge antallet krav som skal fylles i stor grad styrt fra høyere, samtidig som rammene for å kunne finne de beste forvaltningsmessige løsningene ikke er tilstede, kan det synes som at oppdragsbasert ledelse ikke nyttes slik det bør fungere i en kompleks organisasjon som Forsvaret. Graden av styring kan ha vist seg å tatt over for god utførelse av ledelse. Dette viser seg også gjennom avhandlingen til (Flemming, 2014) hvor han har sett at styringskravene har endret seg bort fra den operative effekten, dette har påvirket ledere til å endre egen lederstil.

ANALYSE

Hva måles og hvordan måles det?



Figur 9 - FSJ Målbilde (Forsvarsstaben, 2017)

Oppsummert er det det som presenteres i Figur 9 som skal måles. Dette er føringene som Forsvarssjefen har lagt til grunn for styring og utvikling av Forsvaret, og er de 12 viktigste målsettingene Forsvaret må oppnå i nærmeste fremtid for å kunne være rustet til å beskytte nasjonen og våre felles politiske interesser. Dette må sies å være samfunnseffekten som er ønskelig å oppnå.

Som vi har sett i dokumentanalysen har Forsvaret et innarbeidet system for MRR. Systemer har god korrelasjon med de overordnede føringene som ligger til grunn både mht. systemer for målstyring og for å ivareta de politiske føringene. Dette viser seg også at systemtankegangen bak MRR er godt synlig nedover i organisasjonen. Derimot kan det fremstå som at målsettingene innen MRR rotete fremstilt nedover i hierarkiet. Dette kommer til syne ved at det er 1231 oppdrag til underenhetene i forsvaret, det har vi sett kan medføre at

virksomhetskontrollørene, og –lederne, på de forskjellige nivåene i Forsvaret i stor grad blir opphengt i kvantitative mål da dette er enklere å forholde seg til enn de kvalitative. Dette kommer også til syne på stridsteknisk nivå hvor det meste av styrkeproduksjon skjer opp mot kampkraftnivåene. Her synes det som at kvaliteten sjeldent blir målt, selv om det kanskje er på nettopp dette nivået at kvalitative mål kommer best til syne. Disse antagelsene blir styrket av de andre avhandlingene som viser til at MRR har medført at organisasjonen bygger seg selv opp rundt et styringsprinsipp vs. det motsatte.

Hvis en tar utgangspunkt i Tabell 2 og ser på hva som er de forskjellige måleindikatorene for Forsvaret kan en sette dem opp på følgende måte, og således også lese seg frem til hva som blir målt.

Effektivitet	I hvilken grad evner Forsvaret å løse sine oppdrag sett opp mot gitt ressursinnsats, og krav til samfunnseffekter og organisasjonseffekter? Vanskelig å måle såfremt det ikke er mulig å måle samfunnseffekten.
Samfunnseffekt	Hvilke effekter oppstår for samfunnet på bakgrunn av de tiltakene som er gjort. Vanskelig å måle i sin ytterste konsekvens såfremt det ikke blir krig i landet.
Organisasjonseffekt	Hvilke effekter oppstår internt i organisasjonen av de tiltakene som er gjort. Måles til en viss grad gjennom medarbeiderundersøkelser og tilbakemeldinger gjennom linjen. Til liten grad gjennom inspeksjoner
Produktivitet	Evnen til å få mest mulig stridsevne av utdanningen, treningen, øvingen og evalueringen sett i forhold til ressursinnsatsen. Måles til en viss grad.
Produksjonskvalitet	Evnen til å utdanne, trene, øve og evaluere stridsevnen på kampkraftnivåene. Dette sier noe om hva slags evne Forsvaret har til å produsere produktene ift de målene og rammene som er satt. Måles til en viss grad.
Produktkvalitet	Stridsevnen på kampkraftnivåene. Dette sier noe om hvorvidt soldatene og avdelingene fyller de kvalitetsmessige målene som er satt. Måles i liten grad
Ressursinnsats	Hvor mye ressurser som blir lagt til grunn i Forsvaret for å oppnå målene som er satt, dette er en dårlig måleindikator. Måles i stor grad.

Som vi har sett gjennom oppgaven, især på stridsteknisk nivå, kompani og bataljon, er det lite som tyder på hvorvidt stridsevnen på kampkraftnivåene 1 til 5 blir målt i særlig grad. Stridsevnen kan vi si er *produktiviteten* til Hæren og Forsvarets underavdelinger i forvaltningsøkonomisk perspektiv. Dette virker det som at i større grad blir målt som *produksjonskvalitet* og *ressursinnsats* da dette i større grad kan måles som volum og i kvantitet grunnet press på å levere resultatmålinger for å kunne forsvare ressursbruk.

Dette ser vi især gjennom bruken av MRR som et styringsverktøy for strategiske målsettinger. I en kompleks organisasjon som Forsvaret er det nødvendig å dele opp målene nedover i hierarkiet, noe som har resultert i en veldig stor mengde mål. Det å føre kontroll på antallet mål, herunder måle dem er utfordrende. Dette viser seg også for Hærens del hvor det eksisterer 112 overordnede oppdrag. Når alle disse 112 målene skal omsettes til gripbare mål nedover i organisasjonen vil det være behov for enten: Finne flere utledete oppdrag, eller reformulere alle 112 oppdragene. Dette medfører både fare for å få flere mål å forholde seg til og at kommunikasjonen av mål gjennom hierarkiet vil være lite synlig.

Tendensen til at det å leveres rapporter og evalueringer på kvantitative forvaltningsmål blir gjort med høyere frekvens enn kvalitative mål har vi sett at er tilstede. Allikevel ser man for eksempel i Hærens kravsetting og medfølgende kommunikasjon nedover, at fokuset ligger på kvalitative mål. Herunder er flere av disse målene vanskelig å kvantifisere i særlig grad. Dette medfører noen utfordringer med målbarheten til kravene. Videre, om en tar utgangspunkt i måleteknikkene som er beskrevet i Tabell 2 vil en kunne se at det hovedsakelig egen-evalueringer med utgangspunkt i resultatindikatorer som ligger til grunn for måling. Dette skjer gjennom rapportering og avmeldinger til høyere sjef. Det fremstår som sjeldent at det gjennomføres ekspertevalueringer eller direkte måling (ut over kvantitative mål) som kan si noe om produktkvaliteten. Dette har trolig sine bakgrunner i kompleksiteten i fagfeltene, herunder antall fagfelt, noe som gjør at enkelte fagfelt er «one man deep», samt at høyere nivåer er opphengt i rapportering eller utvikling innenfor diverse omstillinger, omstruktureringer eller forvaltningsgjøremål. Ønsket om å måle kvalitet er ikke nok når organisasjonen og utviklingen av denne ikke underbygger forutsetningene.

Delkonklusjon

Det kan tyde på at grunnet kompleksiteten i organisasjonen forsøker Forsvaret å nytte økt grad av målstyring i den hensikt å skape økt kontroll. Men fordi Forsvaret er meget hierarkisk oppbygd, består av flere komplekse deler, som både er helt avhengig av hverandre og det

måles kvantitative mål på områder hvor kvalitative burde stått i fokus, er ikke organisasjonen tilpasset MRR. Videre kan det tyde på at antallet mål og krav medfører utfordringer for både kommunikasjon og fortolkninger, samt målingen av dem. Dette kan igjen se ut til å lede til utfordringer innenfor både den instrumentelle og den institusjonelle tilnærmingen til organisasjonen.

Det kan tolkes dithen at måten effektmåling blir presentert i styrende dokumentet er symptomer på at Hæren spesielt og Forsvaret generelt, forsøker å bøte på vanskelige institusjonelle utfordringer med å tro på rasjonelle beslutninger. Når det da videre viser seg å være lite overordnede evalueringer av den innsatsen som blir gjort på stridsteknisk nivå, noe som viser seg gjennom måling av kampkraft nivå 1 og i avhandlingen til (Svendsen & Flatholm, 2013), kan dette bety at Hæren står i et dilemma i det å være en målstyrt verdibasert organisasjon. Samtidig er det elementer som tyder på at organisasjonen står ovenfor klassiske utfordringer innenfor alle de fire organisasjonsteoretiske tilnærmingene som vi har sett på i oppgaven, både instrumentelle tilnærminger og institusjonelle tilnærminger

Hva slags innvirkning har Forsvarets MRR på forsvarets operative evne?

Til nå har ingen funnet ut hvordan man på en effektiv måte kan administrere mennesker inn i kamp; de må ledes. (Kotter, 2012)

Det er i oppgaven forsøkt å dra paralleller mellom forsvarets lederskapsprinsipper og prinsipper som skal ligge til grunn for målstyring som metodikk for styringen i en virksomhet. En kan ane ut fra disse sammenstillingene at det er ønskelig at Forsvarets ledere skal utøve sitt lederskap med basis i intensjoner og delegering av kontroll. Erfaring fra kriger siden 1. verdenskrig tilsier at dette er en riktig måte å lede på i en operativ setting (Rekkedal, 2003). Ergo bør det være noe en tilstreber. Både det at Forsvarets ledere skal nytte oppdragsbasert ledelse, og at kommando i operativ setting skal delegeres nedover slik at den lederen som kjenner situasjonen best, kan få den nødvendige fleksibiliteten og handlefriheten til å utøve kommando, kan tyde på at Forsvaret ønsker å dyrke det å være en verdistyrt organisasjon. En verdistyrt organisasjon kan, som vi har sett tidligere ikke automatisk nytte målstyring som prinsipp for styring.

Forsvarets ledere er hverken økonomer eller administrasjonsforvaltere. De er operative ledere som må forholde seg til det som på mange måter mange opplever som en klamp om foten; forvaltningen. De aller fleste av mine medoffiserer opplever dette på kroppen hver dag, undertegnede inkludert. Vi opplever at forvaltningsstyring går ut over vår operative

kompetanse all den tid vi ikke får trent, øvd eller repetert på vår primærfunksjon i tilstrekkelig grad. Dette går igjen utover avdelingene vi er satt til å lede. Om lederen for en avdeling ikke har muligheter til å følge opp egne føringer grunnet forvaltningsadministrasjon vil ikke de kvalitative kravene heller kunne nåes, uavhengig av ønske om å måle kvalitet. En militær leder er heller ingen CEO, CFO eller lignende, han/hun er sjef for en avdeling som slåss, og må derfor være en like dyktig soldat som alle de under seg, samtidig som en evner å lede, planlegge, forvalte, styre og administrere. Et fåtall militære ledere er utdannet innen noe annet enn militær ledelse, fordi det er det vi er satt til å gjøre om det blir krig. Allikevel er det forventet at en stridsteknisk sjef skal levere innen HR - forvaltning, økonomiforvaltning og materiellforvaltning. Når forutsetningene for å være tilstede og lede egen avdeling fra front ikke er på plass, medfører det trolig at lederskapet vårt endres fra det å være situasjonstilpasset til økt grad av kontroll. Dette kan oppstå når lederaktivitetene ikke er styrt på en måte som har sammenheng med valgt styringsmetodikk. Dette medfører trolig en kombinasjon av det som kan fremstå som uviten juksing på resultatrapportering og tilpassing av oppgaver for å kunne vise til bedre ressursutnyttelse på bekostninger av lojalitet til de oppgavene vi er satt til å gjøre. Dette kan videre komme av interne maktkamper om å komme i posisjon eller krav fra ansatte som ikke ser helheten om å øke kvaliteten på det vi driver med jmf McGregors X- og Y- teori.

På flere måter er derfor den valgte styringsmetodikken om målstyring på detaljnivå i det vi har sett at i stor grad er kvantitative krav ovenfra, lite sammenfallende med den lederstilen personell er selektert på. På sikt medfører dette en endring i lederstilen blant personellet, noe som bidrar til maktkampen som ble sett på i kritikken av lederstiler i teorien.

Delkonklusjon

Forsvaret som organisasjon er i stor grad påvirket av styringsmetodikken MRR. Hvorvidt en verdibasert, regelbasert eller markedsbasert styringsform ville passet Forsvaret bedre har ikke oppgaven gått i dybden på. Men en klar faktor som stikker seg ut er at MRR ikke tilpasses Forsvaret, Forsvaret tilpasses MRR. Dette har synlige konsekvenser gjennom hele linjen. Omorganiseringer tilpasses styringsstrukturen, ikke de operative målene som er satt, ledere på alle nivåer har for stor frihet til utvikling av egne avdelinger ift hva overordnede har mulighet til å måle. Dette gjør at frustrasjonen til styringssystemet er stort blant ansatte og Forsvaret er inne i en ond sirkel som er vanskelig å komme ut av. Overordnede rammer fremstår som for løse, kravene for store, for mange og for komplekse og evalueringer skjer sannsynligvis på feil grunnlag.

-Denne siden er med hensikt blank-

AVSLUTNING

Denne oppgaven har hatt som formål å se på hvordan MRR kan nyttes for å etablere operativ evne i Forsvaret, herunder hvordan MRR nyttes i Forsvaret i dag. Det er forsøkt å vise til hvordan eksisterende rammebetingelser i fredstid påvirker den operative evnen til å bedrive krigføring. Oppgaven kan forstås besvart som et forsøk på å forklare sammenhengen mellom ledelse i en operativ ramme, ledelse i en virksomhetsstyringsramme og organisasjonsteoretiske vinklinger..

Som et ledd av dette har oppgaven tatt for seg teori rundt MRR som en *styringsmetodikk*, *resultat og evalueringsmåling*, samt *lederskap* i MRR. Oppgaven har sett på hvordan disse faktorene påvirker hverandre med basis i enkelte teorier. Deretter er den metodiske fremgangsmåten forklart som en kvalitativ metode med grunnlag i «*grounded theory*». Oppgaven har presentert små deler av virkeligheten og således prøvd å sette disse sammen til en presentasjon av hvordan virkeligheten kan forstås i caseorganisasjonen. I dokumentanalysen ble derfor funnene presentert og sammenstilt med funnene i tidligere avhandlinger. Her er den reelle situasjonen i Forsvaret forsøkt beskrevet. Oppgaven har her fått frem hvordan MRR er implementert, hvordan resultatmåling skjer og hva slags effekter som oppstår av lederskapet sett i perspektivene fredsdrift og krigsdrift. Funnene og teoriene er så forsøkt sammenlignet og presentert i delkonklusjoner. I dette kapittelet vil oppgaven oppsummere, presentere delkonklusjonene og forsøke å gi et svar på problemstillingen gjennom å svare på hypotesen. Avslutningsvis vil oppgaven komme med noen reflekterende tanker rundt temaets aktualitet og forsøke å se på noen ubesvarte spørsmål.

Sammendrag av delkonklusjoner

Det er flere ting som kan tyde på at Forsvaret ikke har tatt innover seg egen kompleksitet, og har forholdt seg i for stor grad lojale til de politiske føringene om hvordan økonomi- og virksomhetsstyring i staten skal gjennomføres. Dette kan synes som at har hatt flere negative konsekvenser i form av at ledere i på alle nivåer i Forsvaret ubevisst har endret egen lederstil bort fra den faktiske kommuniserte ønskede lederstilen, oppdragsbasert ledelse. Videre kan det synes som at troen på rasjonelle beslutninger er stor og graden av tro på at lojaliteten til styringsprinsippene nedover i rekkene blir fulgt er tilsvarende stor. Dette har konsekvenser ved at den «sanne» bildet ikke kommer til syne gjennom hierarkiet bortsett fra i de kvantitative målingene som skjer. Det kan derfor fremstå som at den strategiske ledelsen får rapporter om at den operative effekten er tilsvarende.

Dette kan skyldes at Forsvaret har ledere som er selektert, opplært, utdannet og videre selektert på evnen til å skape resultater gjennom andre. Dette er fornuftig, for det er denne typen ledere som har vist seg å være nødvendig i krig, oppdragsbaserte ledere. Når så alle de oppdragsbaserte lederne skal begynne å ta inn over seg et system for administrasjon og styring, som i utgangspunktet er relativt sammenfallende med egen type ledelse, kan det fremstå som at fellene er mange. De oppdragsbaserte lederne handler i den tro at de fortsatt gjennomfører den type ledelse som de er selektert og ansatt til å gjøre når de i realiteten driver med detaljstyring innenfor feil grunnlag. Ett godt eksempel er dratt frem i avhandlingen til (Svendsen & Flatholm, 2013) hvor det var en bataljonssjef i Hæren som fikk en telefon fra Forsvarssjefen selv angående ubetalte fakturaer. Hadde nå bare telefonen gjaldt tabeller som var skutt feil eller dårlige planprosesser så hadde det vært en ting, men ubetalte fakturaer fremstår som unødvendige signaler å sende, selv for en General.

Konklusjon

MRR kan bidra til økt operative evne om Forsvaret søker å ta høyde for de kvalitative målene, men da må det trolig skje en endring i systemet hvor MRR blir tilpasset Forsvaret og ikke omvendt. Dette er det mulig at kan skje med innføringen av nytt befalskorps. Forhåpentligvis vil denne nye delen av ansatte besørge fokus på kvaliteten til «produktene» lenger ned i organisasjonen, så kan offiserene ta for seg den helhetlige måloppnåelsen på krav satt fra høyere. På denne måten kan en oppnå gode effekter på begge sider av skalaen, kvalitative og kvantitative mål. Dette er pr dags dato ikke en del av det som blir kommunisert som gjøremålene til verken offiseren eller sersjanten, men bør forhåpentligvis bli det i fremtiden.

For å se på hvorvidt oppgaven har besvart på problemstillingen og hypotesen kan en benytte spørsmålene som nyttes i reformulert oppdrag i forhold til konklusjonene: *Forsvaret (HVEM) tilpasses MRR (HVA) i så stor grad for fredstid (NÅR) at effektene (HVORFOR) som ønskes i krig (NÅR/HVOR) ikke blir målt.* Dette kan forklares med to hovedårsaker:

- Måling av resultat- og effektkrav skjer på kvantitativ basis på bekostning av kvalitative krav grunnet kompleksiteten i både organisasjonen og målstrukturen.
- Forsvarets ledere har en lederstil som ikke er kompatibel med den ønskede forenklingen av kompleksiteten som vist over, derav endres lederstilen til noe som ikke gir ønsket effekt.

På denne måten kan også hypotesen bevises. *MRR blir utøvd gjennom de forskjellige nivåene i Forsvaret på en slik måte at produktet i fredstid fremstår viktigere enn effekten i krigstid.* Og derav blir følgende utsagn sant. *Når det viktige ikke er målbart, blir det målbare viktig.*

Perspektiv

Hvis vi trekker oss bort fra Norge og ser på et av nabolandene våre som eksempel, evner Finland å få langt mer Forsvar for pengene. Dette er det mulig å se på i en videre oppgave, men det er en interessant betraktning at det finske Forsvaret har i stor grad det samme materiellet, de samme treningsstandardene og samme overordnet trussel som oss. Allikevel er antallet enheter på kampkraft nivå 1 nærmere 200 000, mens det norske forsvaret kan stille med inntil 60 000, og ressursene som den Finske Hæren har er tilnærmet 50 % av det norske. BNP-messig ligger finnene på rundt 1,3 % (2015) mens Norge ligger på 1,4 % (2015) (FFI, 2017). Hvordan Finnene får det til er ikke gjort noe særlig forskning på, men en av faktorene kan være at de har nedprioritert sjøforsvaret til fordel for Hæren og Luftforsvaret mtp den lange grensen mot Øst.

Nå som situasjonen i verden er såpass spent som den er vil Forsvarets relevans trolig gjøre seg ytterligere gjeldende i den politiske verdenen. Men om Forsvaret avdelinger og ledere ikke har de riktige forutsetningene for å løse oppdragene som er gitt vil kanskje ikke ressursene, den politiske viljen eller interneffektiviseringen blir gjort gjeldende. Dette kan muligens løses ved at Forsvaret tar innover seg at effektivisering, styringsmetodikk, forvaltning og kvantitative målinger ikke nødvendigvis gjør seg gjeldende innen de operative effektene som vi er satt til å løse. Produksjonskvalitet uten å ta høyde for produktkvalitet gir, slik vi har sett, ikke nødvendigvis effekt.

Ubesvarte spørsmål og forslag til videre forskning.

Det kunne for videre forskning vært interessant å se videre på hvordan det nye sersjantkorpsset blir innlemmet i *kvantitet-fellen* til fordel for *kvalitet-fellen*. Dette er en stor omveltning for Forsvaret og er en utrolig interessant omstilling. Undertegnede håper at det er mulig å se på dette i fremtidige oppgaver slik at det kan sees på om mine mistanker kan bekreftes.

Videre kunne det vært interessant å se på omstillingsprosessene i Forsvaret i et effekt-perspektiv, til hvilken grad har egentlig interneffektivisering og omstrukturering av forvaltningssystemer understøttet våre primæroppgaver. Har det understøttet i det hele tatt, har Hæren fått mer kampkraft for de pengene som er spyttet inn eller er det fortsatt Status Quo?

-Denne siden er med hensikt blank-

Litteraturliste

- Bass, B. M. (2009). From Transactional to transformational Leadership: Learning to Share the Vision. In Ø. L. Martinsen, *Perspektiver på ledelse* (pp. 73-87). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. O. (2015). *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalland, C. P. (2016, desember 12). *IDUNN*. Retrieved from <https://www-idunn-no.ezproxy.hihm.no/npt/2011/06/art04>
- De caprona, Y. (2013). *Norsk etymologisk ordbok*. Oslo: Kagge forlag.
- FFI. (2017, Februar 05). *Makroøkonomiske trender 2015 - Berg, Ida H. og Kvalvik, Sverre N.* Retrieved from <https://www.ffi.no/no/Rapporter/15-00322.pdf>:
<https://www.ffi.no/no/Rapporter/15-00322.pdf>
- Finansdepartementet. (2015). Reglement for økonomistyring i staten. Oslo: Finansdepartementet.
- Flemming, L. F. (2014). *Mål- og resultatstyring: Nye lederroller i Forsvaret*. Tromsø: Norges Arktiske Universitet.
- Forsvaret. (2014, September 09). B1 0530 B Tjenesteuttalelse. *Tjenesteuttalelse*. Forsvaret.
- Forsvaret. (2016, desember 17). *Forsvaret*. Retrieved from Forsvaret.no
- Forsvaret. (2017, februar 03). *Forsvaret*. Retrieved from www.forsvaret.no/fakta/organisasjon/los-programmet
- Forsvarsdepartementet. (2012, juni 28). "Et forsvar for vår tid" Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2013-2016. *IVB Et forsvar for vår tid*. Oslo: Regjeringen.

- Forsvarsdepartementet. (2016, desember 20). Kampkraft og bærekraft - Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017-2020. *IVB Kampkraft og bærekraft*. Oslo: Regjeringen.
- Forsvarsdepartementet. (2016, juni). Prop. 151 S . *Kampkraft og Bærekraft - Lagtidsplan for forsvarssektoren*. Oslo, Norge: Regjeringen.
- Forsvarsstaben. (2012, mai 01). Forsvarssjefens grunnsyn på ledelse i Forsvaret. *Forsvarssjefens grunnsyn på ledelse i Forsvaret*. Oslo, Norge: Forsvaret.
- Forsvarsstaben. (2014). *Forsvarets Fellesoperative Doktrine (FFOD)*. Oslo: Forsvaret.
- Forsvarsstaben. (2016, januar 13). Direktiv for Virksomhets- og økonomistyring. *DIVØ*. Oslo, Norge: Forsvaret.
- Forsvarsstaben. (2016). Forsvarssjefens Virksomhetsplan. Oslo: Forsvarsstaben.
- Forsvarsstaben. (2017, januar 30). Forsvarssjefens målbilde. Oslo: Forsvarsstaben.
- Førland, T. E. (2004). *DRØFT*. Oslo: Gtldendal Akademisk AS.
- Grønhaug, K., Hellesøy, O., & Kaufmann, G. (2001). *Ledelse i teori og praksis*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Heggelund, J. (2012). *Virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i Forsvaret - Hvordan påvirker deres forståelse av styrende dokumenter kvaliteten på økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret?* Oslo: Forsvarets Høgskole.
- Hærstaben. (2012, februar 1). Hærens Utdannings- og Treningsbestemmelser (HUT). Heggelia, Norge: Hærstaben.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Kristoffersen, L. (2008). *Introduksjon til samfunnsvitenskaplig metode*. Oslo: abstrakt forlag.
- Kaufman, G., & Kaufmann, A. (1998). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kotter, J. F. (2012). What leaders really do. In Ø. L. Martinsen, *Perspektiver på ledelse* (pp. 59-69). Oslo: Gyldendal Akademisk.

- March, J. G. (2008). *Fornuft og forandring - ledelse i en verden beriget med uklarhed*. Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur 2008.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Publig Management Reform*. Oxford: oxford university press.
- Rekkedal, N. M. (2003). *Moderne Krigskunst*. Oslo: Forsvarets stabsskole.
- Senter for Statlig Økonomistyring. (2006, November). *Direktoratet for Økonomistyring*. Retrieved from http://dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/Maal_og_resultatstyring_i_staten.pdf
- Senter for Statlig økonomistyring. (2017, januar). *www.dfo.no*. Retrieved from https://dfo.no/Documents%2FFOA%2Fpublikasjoner%2Fveiledere%2FMaal_og_resultatstyring_i_staten.pdf
- Svendsen, j., & Flatholm, P.-O. (2013, juni). Målsettinger og oppdrag gitt gjennom styringslinjen i Forsvaret. *Målsettinger og oppdrag gitt gjennom styringslinjen i Forsvaret. I hvilken grad blir mål og oppdrag gitt av Forsvarssjefens nedfelt i Forsvarets operative virksomhet*. Tromsø: Munin - UIT.
- Vedøy, K. A. (2107, Januar 29). *arbeidsmiljo.no*. Retrieved from Målstyring er ikke ledelse: www.arbeidsmiljo.no/malstyring-er-ikke-ledelse/
- Østby, H. (2016). *Balansert målstyring i Forsvaret - En vaksine, en mote og et virus*. Ås: Norges Miljø- og biovitenskaplige universitet.

-Denne siden er med hensikt blank-

ENGLISH ABSTRACT

Operational capacity – Product or effect?

This master thesis has looked into how the method of “target-, performance- and risk management” (TPR) in the combat-technical level of the Norwegian Army. The purpose has been to look into how our management and control in peacetime has influenced our capability to perform in combat situations (command and control). Thereby has it looked into how TPR is adequately implemented in the Army as a part of enhancing our effectiveness? The problem statement in this thesis is:

Is TPR of the Norwegian Armed Forces compatible with the effect that is wanted in performance in war?

The research design is based on the method of *Grounded Theory* and on how small details of the truth are gathered to explain the sentence: *When important matters are hard to evaluate, the matters that are evaluable gets important.* The study takes an inductive approach, where the conclusion is a result of document analysis based upon formal documents and earlier students Master Thesis. The documents are unrestricted information gathered from the Norwegian Armed forces and summarized with an analysis of the theory. The theory is based upon management principles, organization theory and official documents of The Norwegian Government.

Structural issues and complexity in TPR is presented as the main reason in why quantity performance is prioritized over quality performance.

The study concludes that TPR most likely has been implemented in the armed forces not based on the wanted effect in wartime, but on how our administrative tasks are to be done in peacetime. This renders our perception of management principles to another perspective, administration and control over command and control to prepare and train for war.

It is suggested that further studies should look into how the new specialist system is enhancing our capacity in focusing on quality over quantity.

NORSK SAMMENDRAG

Oppgaven er et ledd av masterstudiet innen offentlig administrasjon og ledelse til Høgskolen i Hedmark, nå; høgskolen i Innlandet. Oppgaven har sett på hvordan Mål-, resultat og Risikostyring av Forsvaret har påvirket vår evne til å utføre Forsvarets primæroppdrag.

Oppgaven er utledet gjennom en rød tråd basert på MRR, Resultatmåling og lederskapsprinsipper. Teorier innenfor ledelse, organisasjonsteorier og styringsmetoder er nyttet for å skape det teoretisk grunnlaget. Empirien er hentet fra Forsvarets dokumentasjonshierarki, forfatterens egne erfaringer og andre masteroppgaver for å underbygge disse erfaringene. Teoriene er knyttet opp i den røde tråden og oppgaven forsøket å følge denne gjennom hele utredningen. Problemstillingen til oppgaven er:

Er målstyring av forsvaret i fredstid kompatibelt med effekten som ønskes i krig?

Oppgaven har forsøkt å besvare dette som en kvalitativ studie basert på dokumentanalyse i en *Grounded Theory* tilnærming til metoden. Gjennom analysen har det blitt gjort funn som tyder på at Forsvaret har tilpasset seg MRR og ikke omvendt, selv om noe av teorien skulle tilsi at noen annet burde skje. Dette har fått konsekvenser innenfor utøvelsen av lederskapet i den relativt komplekse organisasjonen som Forsvaret er. MRR har blitt implementert på en slik måte at det kan fremstå som at kvantitative mål har fått fokus over kvalitative mål. Noe som igjen understreker at setningen *Når det viktige ikke er målbart, blir det målbare viktig* er sann. Den operative evnen til Forsvaret er vanskelig å måle innen effektspekteret og derav kan en si at den operative evnen således er et resultat av produkter som vi ikke vet hvorvidt leder til en reel effekt.

Det er foreslått at videre studier ser på hvorvidt Forsvarets nye spesialistkorps kan skape bedre evne til å måle kvalitative mål i sektoren.

-Siste side-