



**FORSVARET**  
Forsvarets høgskole

## **Handlefrihet til effektiviseringsarbeid**

*- en studie om formell og opplevd handlefrihet for å  
effektivisere i Forsvaret*

**Benjamin Wechsler Tronsplass**

Masteroppgave  
Forsvarets høgskole  
vår 2024

---

---

# Forord

Det å skulle studere i voksen alder er et privilegium og en belastning. Det er en fin påminnelse om at det er mulig å utvikle seg, selv når man trodde man visste alt.

Takk til sjef, kollegaer og venner, som tålmodig har hørt på klaging over hvor vanskelig det er å være student. Takk for diskusjoner, samtaler og råd, det hjelper å ha smarte mennesker rundt seg!

En særlig takk til Åge, for utrolig mye kunnskap om emnet, og en interesse og nysgjerrighet som hjalp meg i mål.

Og stor takk til Silje, Bergliot og Villemo som tålmodig har ventet på at pappa skal bli ferdig med voksenskole. Nå er det gjort, og vi skal nyte sommeren!

Oslo/Jeløya, mai 2024

Benjamin W. Tronsplass

---

# Sammendrag

Det er flere måter å vurdere om en offentlig virksomhet er effektiv. Ulike mål og ressursbehov kan føre til forskjellige måter å vurdere og måle effektivitet. For å effektivisere Forsvaret er det gjort flere forsøk gjennom ulike måter å organisere og formalisere forventninger til organisasjonen som skal bidra til dette. Basert på Forsvarets størrelse og kultur, er det naturlig at ledere på ulike nivåer har forskjellig informasjonstilgang og forståelse for målene. Balansen mellom kontroll på den ene siden, og tillit på den andre siden kan ses på som en viktig avklaring i styring av virksomheten. De senere årene har det vært spesielt populært å beskrive økt tillit som utslagsgivende for å kunne gjøre organisasjonen mer effektiv. Effektiviseringsgevinster og -potensialer i Forsvaret er beskrevet og analysert i flere undersøkelser og analyser tidligere, men selve organisasjonsstrukturen og budsjettprosessen til Forsvaret sammen med tillitsreformen, og deres samlede innvirkning på resultatet, er i mindre grad undersøkt. Denne oppgaven undersøker hvordan ledere i Forsvaret påvirker effektiviseringsarbeidet i organisasjonen. Studien henter informasjon om effektiviseringsarbeid fra ledere på organisasjonsnivåer og grener i Forsvaret gjennom intervjuer og dokumentanalyser. Intervjuene belyser hvordan lederne ser på egen rolle, ansvar og myndighet i utvikling av en effektiv organisasjon, og hvordan de opplever å kunne styre eller bli styrt. Samtidig bidrar styringsdokumenter og nedskrevet filosofi for styring til å forklare organisasjonens tilnærming til effektivisering. Studien belyser om ledere opplever at mulighetene til forbedrings- og effektiviseringstiltak lokalt er uttømt, og om ledere har nødvendige forutsetninger for å muliggjøre eventuelt nye tiltak. Resultatene viser at styringssystemet og lederes styringskompetanse påvirker handlingsrommet for effektivisering. I tillegg viser den at tillitsbasert styring og ledelse kan ha en påvirkning på styringssystemet og lederes styringskompetanse gjennom å bli brukt som styringsfilosofi. Denne påvirkningen er likevel ikke bare positiv, og kommer i stor grad an på hvordan filosofien praktiseres og hvordan den oppleves.

---

## Summary

There are many ways to evaluate if a public sector organization is efficient. Different goals and resources can lead to different ways to assess and measure effectiveness. Efforts have been made to enhance the efficiency of the Royal Norwegian Armed forces (RoNAF) through organizing and formalizing expectations and structures to contribute to this. The challenges of operationalizing and specifying goals and consequences can change based on the governance structures and organizational structures chosen. At the same time, based on the number of leaders in the armed forces and its leadership philosophy, there will be leaders at various levels with different access to information and understanding of objectives. In recent years, it has been particularly popular to describe increased trust as crucial for making an organization more efficient. Efficiency gains and potentials in the military have been described and analyzed in several previous studies and analyses, but the organizational structure and budget process of the RoNAF, along with the trust reform, and their combined impact on the outcome, less so. This paper examines how military leaders affect attempts to streamline the organization. The study gathers information on efficiency efforts from leaders at different organizational levels and branches in the RoNAF through interviews and document analysis. The interviews illuminate how leaders perceive their own role, responsibility, and authority in developing an effective organization, and how they perceive the amount of control they use or are being controlled. At the same time, documents and handbooks help explain the organization's approach to streamlining. The study analyzes whether the potential for significant improvement and efficiency measures locally is exhausted, and whether leaders have the necessary prerequisites to enable new measures. The results show that the governance system and leaders' governance competence affect the scope for streamlining. In addition, it shows that trust-based governance and leadership can have an impact on the governance system and leaders' governance competence. However, this influence is not only positive and depends on how the philosophy is practiced and how it is experienced.

---

# Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning</b> .....	<b>1</b>
Bakgrunn for oppgaven .....	1
Problemstilling .....	3
Forskningsspørsmål .....	3
Oppgavens relevans .....	4
Oppgavens struktur .....	4
<b>2 Teoretisk tilnærming</b> .....	<b>5</b>
Tidligere forskning og litteratur .....	5
2.1 ORGANISASJONSTEORI .....	7
Det instrumentelle perspektivet .....	7
Det kulturelle perspektivet .....	10
2.2 HANDLEFRIHET FOR EFFEKTIVISERINGSARBEID .....	10
Handlefrihet .....	11
Nøkkelområder .....	12
Produktivitet .....	13
2.3 STYRINGSSYSTEM .....	15
Offentlig styring .....	15
Mål- og resultatstyring .....	16
2.4 LEDERES STYRINGSKOMPETANSE .....	21
Styringskompetanser .....	21
2.5 TILLITSBASERT STYRING OG LEDELSE OG TILLITSREFORMER .....	22
Tillitsbasert styring og ledelse .....	22
Tillitsreformer .....	24
2.6 FORSVARETS STYRINGSSYSTEM .....	25
<b>3 Metode</b> .....	<b>27</b>
3.1 METODISK TILNÆRMING .....	27
3.2 UTVALG .....	29
3.3 KILDER .....	31
Dokumentanalyser .....	31
Intervju .....	34
3.4 KODING .....	34
Identifisering av kategorier .....	35
3.5 GYLDIGHET OG PÅLITELIGHET .....	36
3.6 ETISKE VURDERINGER .....	38
Begrensninger .....	39
<b>4 Presentasjon og drøfting av empiriske funn</b> .....	<b>41</b>
4.1 STYRINGSSYSTEM .....	42
Egenskaper ved mål- og resultatstyring i Forsvaret .....	43
Organisasjonsstruktur .....	50
Oppdragsbasert ledelse .....	52
Formalisering av effektiviseringsarbeidet .....	55
Drøfting forskningsspørsmål 1 .....	56
4.2 STYRINGSKOMPETANSE .....	58
Lederens kompetanse .....	59
Ressurser .....	61
Drøfting forskningsspørsmål 2 .....	63
4.3 TILLITSDIMENSJON .....	63
Drøfting forskningsspørsmål 3 .....	63
4.4 HANDLEFRIHET FOR EFFEKTIVISERINGSARBEID .....	65
Vurdering av behov for effektivisering .....	65
Handlingsrom for effektivisering .....	66
Insentiver for effektivisering .....	67

---

<b>5 Avslutning .....</b>	<b>69</b>
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>71</b>
<b>Vedlegg 1 Intervjuguide .....</b>	<b>1</b>
<b>Vedlegg 2 Samtykkeskjema .....</b>	<b>3</b>
<b>Vedlegg 3 Informasjonsbrev og forespørsel om intervju .....</b>	<b>6</b>
<b>Vedlegg 4 Godkjenning fra NSD .....</b>	<b>8</b>
Figur 1 Modell for handlingsrom i effektiviseringsarbeidet .....	5
Figur 2 Styringsformer i offentlig sektor (Johnsen, 2007, s. 105) .....	16
Figur 3 Konsekvenser av agentens egeninteresser (Opstad, 2020) .....	19
Figur 4 Forsvarets styringssystem (Forsvarsstaben, 2018, s. 4) .....	44
Figur 5 Forsvarets styringsmodell (Forsvarsstaben, 2018, s. 5) .....	46
Tabell 1 Utvalgskriterier .....	30
Tabell 2 Utvalg .....	30
Tabell 3 Identifisering av kategorier .....	35
Tabell 4 Hovedfunn om formell og uformell handlefrihet og effektiviseringsarbeidet ..	41

---

# 1 Innledning

Formålet med oppgaven er å undersøke hvordan Forsvarets styringssystem og lederes kompetanse påvirker deres forståelse av sin handlefrihet til effektiviseringstiltak. I tillegg vurderes opplevelsen av en tillitsbasert styrings- og ledelsesfilosofi på handlingsrommet.

For å ha en troverdig offentlig sektor er det av stor betydning at fellesskapets ressurser utnyttes på best mulig måte. For å få til dette er en viktig forutsetning at oppgaver løses på en effektiv måte som gir en balanse mellom behovene og målene for den respektive sektor, og de ressursene som den politiske ledelsen har prioritert til formålet.

Dette kan innebære flere måter å vurdere og balansere løsningene som velges, både på tvers av sektorer, og internt i sektorer. Mål og oppgaver kan justeres, prosesser og strukturer kan effektiviseres og prioritering av ressurser kan endres. Disse mekanismene har forskjellige konsekvenser for en sektor.

Mål- og resultatstyring er det primære styringsverktøyet for Forsvaret (Forsvaret, 2020a, s. 8). Dette skal bidra til hensiktsmessig ressursdisponering, standardisering, stabilitet og forutsigbarhet. I Forsvarets grunnsyn på ledelse pekes det på at forholdet mellom styring og ledelse kan virke motstridende, men at begge er nødvendige for effektive ledelsesprosesser og god ressursutnyttelse.

## Bakgrunn for oppgaven

Langtidsplan for forsvarssektoren 2021–2024 (Prop. 14 S (2020–2021)) nærmer seg slutten, og en vesentlig del av denne planen var å effektivisere forsvarssektoren for å finansiere utviklingen av strukturen. Forsvaret har så langt ikke oppnådd sine mål på dette området og har erkjent at de ikke vil innfri forutsetningen i langtidsplanen innen utgangen av 2024 (Forsvaret, 2023a, s. 34). Dette kommer i forlengelsen og i tillegg til manglende realisering av effekter i den forrige langtidsplanen (Forsvaret, 2021, s. 8).

Effektivisering er ikke noen ny tilnærming. Effektivisering av Forsvaret har vært en formell del av samtlige langtidsplaner siden 2000. Effektivisering i forsvarssektoren har blitt løst med bruk av ulike metoder gjennom de siste 20 årene (Kvalvik et al., 2019, s. 13). Betydelige tiltak, utredninger og omstillinger er iverksatt med formål om å tilpasse og balansere det Forsvaret som vurderes som nødvendig mot den politiske viljen til å finansiere dette. Selv om det er en viktig forutsetning for å nå målene i den nåværende langtidsplanen, er det lite



---

offentlig tilgjengelig informasjon om evaluering av gjennomført effektivisering. Dette er en endring fra den forrige langtidsplanen, da ble Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) satt til å undersøke og evaluere effektiviseringsområdet, i tillegg til å vurdere potensialer (Kvalvik et al., 2019; Lien, 2019; Lien et al., 2019, 2020). Disse tidligere undersøkelsene har laget en metodikk for å beregne og vurdere resultater av effektiviseringsarbeidet, i tillegg til potensialer for videre tiltak. Noen av funnene fra evalueringene er manglende modenhet, utydelige ansvarsforhold, uløste oppgaver og interne maktkamper (Lien et al., 2020). Disse funnene kan alle knyttes til praktisk styring av virksomheten. Utfordringene er beskrevet, men hva de betyr rent praktisk er i mindre grad beskrevet. Noen vil kunne mene at det er behov for tydeligere styring for å håndtere utfordringene, og det kan være et godt utgangspunkt for videre undersøkelser.

Det kan argumenteres for at forsvarssektoren trenger en tillitsreform som et resultat av manglende oppnåelse av effektiviseringseffekter. Hva en tillitsreform faktisk innebærer vil jeg komme tilbake til senere i oppgaven, men hovedelementet er et beskrevet behov for en endring knyttet til tillit. Tillitsreformen i forsvarssektoren er i hovedsak rettet mot å bedre styringen og ansvar i sektoren, der grepene knyttes til forholdet mellom departement og etater og mellom etater (Gram, 2022). Selv om denne oppgaven ikke ser på etatsstyringen av Forsvaret, har de organisatoriske forholdene og fordeling av ansvar innvirkning på hvordan tillitsbasert styring og ledelse praktiseres og oppleves i Forsvaret. Dette forsterkes av at en av argumentene for tillitsreformen er at «[...]gjennomføringsevnen (er) for dårlig, styringen for fragmentert og det er for lite tillit og myndighet til lederne i Forsvaret» (Gram, 2022). I denne tillitsreformen er et av grepene som trekkes frem en overgang i departementets styring fra detaljstyring til resultatstyring. I denne oppgaven er det vurdert om dette er noe nytt, eller om det egentlig er en videreføring og tydeliggjøring av dagens styring. Ved å se på Forsvarets styringssystem, styringskompetansen og tillit i sammenheng med effektiviseringsarbeidet vurderes handlingsrommet og hva som er de formelle og opplevde begrensningene.

I boken «Organisasjonsteori for offentlig sektor» sier Christensen, Lægroid og Røvik at: *Studiet av offentlige organisasjoner står i dag overfor konkurrerende teorier, uavklarte modeller og motstridende tilnærminger* (Christensen et al., 2021, s. 25). De ønsker flere empiriske studier av beslutningsprosesser i offentlige organisasjoner for å bedre innsikten på dette området i offentlig sektor. Formålet med denne oppgaven er å undersøke beslutningsprosesser i Forsvarets virksomhet knyttet til effektiviseringstiltak.

---

## **Problemstilling**

Denne oppgaven er lagt opp med det formål å beskrive hvilke forutsetninger som er til stede eller mangler for å arbeide mot et så effektivt forsvar som mulig. Evnen til å effektivisere er påvirket av Forsvarets organisering og prosesser for fordeling av ressurser og oppgaver. Som et resultat vil denne oppgaven særlig undersøke Forsvarets styringssystem for å se hvilket handlingsrom dette gir til å oppnå mål innenfor effektivisering.

I tillegg vil Forsvarets styringsprinsipper diskuteres, og hvordan styringsstrukturer påvirker ledere i Forsvarets syn på egen rolle og fullmakter. Følgende problemstilling vil være utgangspunkt for oppgaven:

*Hvordan påvirker Forsvarets styringssystem og lederes styringskompetanse handlingsrom for effektiviseringsarbeid?*

Dette gjøres ved å gjennomføre en gjennomgang av Forsvarets styringssystem med formål om å finne ut hvordan det bidrar til effektiviseringsarbeid. Videre undersøkes kunnskapen og innflytelsen ledere har på ulike nivåer og hvilke insentiver og fullmakter eksisterer, både formelt og opplevd, til å finne og utnytte handlingsrom innenfor ressursrammene. Hypotesen er at disse egenskapene kan påvirke oppnåelse av resultater og illustrere hvordan styringssystemet påvirker evnen til effektivisering i Forsvaret.

## **Forskningsspørsmål**

Forsvarets styringssystem vil beskrives for å svare på problemstillingen. Det praktiske perspektivet vil bli belyst av informantenes erfaringer og opplevelser. Til sist vil tillitsdimensjonen og hvordan den påvirker de to andre elementene trekkes inn. Oppgaven vil bli strukturert ved hjelp av følgende forskningsspørsmål:

1. Hvordan påvirker styringssystemet handlingsrommet for effektiviseringsarbeid?
2. Hvordan påvirker lederes styringskompetanse handlingsrommet for effektiviseringsarbeid?
3. På hvilken måte påvirker tillitsdimensjonen, gjennom styringssystemet og kompetansen til ledere, handlingsrommet for effektiviseringsarbeidet?

Forskningsspørsmålene bygger på de ulike elementene av problemstillingen, og gjennom en undersøkelse av de formelle strukturene i Forsvaret, opp mot opplevelsene til aktørene vil faktorenes mulighet til å påvirke handlingsrommet for effektiviseringsarbeid belyses.

---

Selv om mye av forutsetningene for styring av Forsvaret kommer gjennom etatsstyring fra det politiske nivået, er ikke dette et område som utdypes i denne oppgaven. Oppgaven vil ikke tallfeste og konkretisere effektiviseringstiltak, men heller studere hvordan de som har ansvaret for virksomhetens aktiviteter ser på eget handlingsrom.

## **Oppgavens relevans**

Styring av Forsvaret baseres på mål- og resultatstyring, en styringsform der et spesifisert mål og tilstrekkelig handlingsrom til å løse det er idealet (Busch & Vanebo, 2021, s. 36). Mange av effektiviseringstiltakene som planlegges og iverksettes nå (Forsvaret, 2022) går på tvers i virksomheten, nå som gjør det sannsynlig at handlingsrommet for å løse målene kan endres, noe igjen påvirker aktørenes handlingsmåte i prosessen. Jeg vil derfor undersøke hvordan handlingsrommet oppleves, og på hvilken måte de ulike aktørene på sitt nivå kan påvirke endringer i ressursrammer og forutsetninger.

«De enkelte virksomhetenes evne til å øke produksjonen og/eller kvaliteten innenfor de økonomiske rammene som er stilt til disposisjon, er et viktig bidrag til økt produktivitet i offentlig sektor» (NOU 2015: 1, s. 281). «Mål- og resultatstyring er et system for å delegere og gi frihetsgrader til virksomhetenes gjennomføring. Bak dette ligger en antagelse om at underliggende virksomheter har best informasjon om hvilke virkemidler som mest effektivt kan brukes for å nå målene» (NOU 2015: 1, s. 286).

Oppgaven vil søke å belyse hvilke interne forhold i Forsvaret som påvirker handlefriheten til å finne og gjennomføre effektiviseringstiltak.

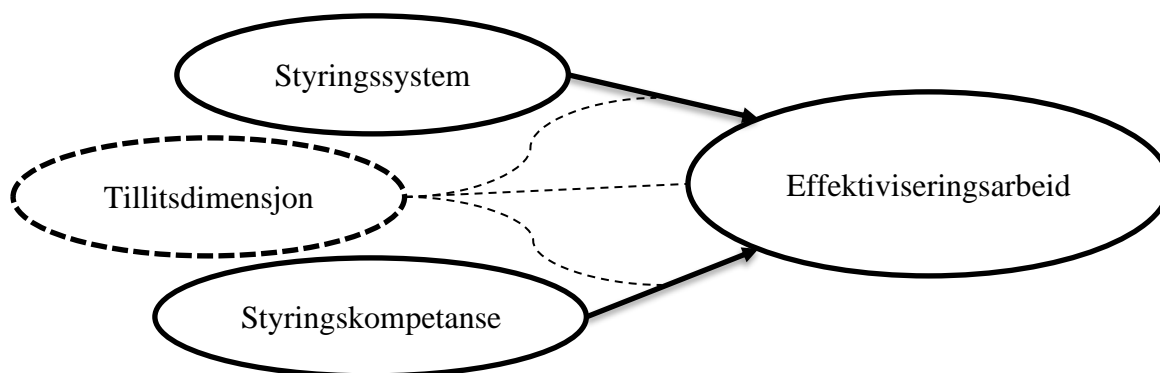
## **Oppgavens struktur**

I første kapittel av denne oppgaven har jeg beskrevet bakgrunnen for oppgaven, problemstillingen og forskningsspørsmålene som brukes til å understøtte problemstillingen. I kapittel 2 vil jeg gjennomgå teoriene som brukes for å belyse temaet. I kapittel 3 vil de metodiske valgene som er tatt for å svare på problemstillingen beskrives, før jeg i kapittel 4 presenterer og drøfter de empiriske dataene gjennom delkapitler strukturert etter temaene og avsluttet med en drøfting av forskningsspørsmålene. Kapittel 5 oppsummerer og avslutter med forslag til videre undersøkelser.

---

## 2 Teoretisk tilnærming

I dette kapitlet defineres og beskrives teorier og begreper som har blitt brukt til å belyse problemstillingen. Problemstillingen er brutt ned til tre hovedbestanddeler (1) effektiviseringsarbeid, eller handlingsrom for effektiviseringsarbeid, (2) styringssystemet og (3) lederes styringskompetanse. I tillegg til dette er (4) tillitsreform tatt med som en siste faktor, da tillit og tillitens betydning for styring i mye litteratur trekkes frem som en vesentlig egenskap og forutsetning for handlingsrom. For å sette dette i sammenheng er det satt opp en forenklet modell for å illustrere forventningene om at styringssystemet og styringskompetansen påvirker effektiviseringsarbeidet. Tillitsdimensjonen er trukket inn i modellen, men vises med tankestreker da koblingen og påvirkningen er mindre tydelig.



Figur 1 Modell for handlingsrom i effektiviseringsarbeidet

For å gjennomgå bestanddelene som er beskrevet over, brukes elementer fra det instrumentelle perspektivet og kulturperspektivet som Christensen et al. gjennomgår i læreboken sin om organisasjonsteori for offentlig sektor (2021).

### Tidligere forskning og litteratur

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) utga i 2016 en rapport som hadde til hensikt å beskrive handlingsrommet, og hva som hemmer og fremmer effektivisering i staten (Difi, 2016). Denne rapporten ser på lederes handlingsrom for effektivisering gjennom hva som hemmer og fremmer effektivisering i offentlig sektor. I stort minner denne oppgavens problemstilling om rapportens tilnærming, og mange elementer fra den vil være naturlig å trekke på. Den videre relevansen til denne oppgaven er spesielt knyttet til en spesifisering av styringssystemets og styringskompetansens påvirkning på effektiviseringsarbeidet sett opp mot handlingsrommet.

---

Denne oppgaven er i stor grad inspirert av rapporten «Modenhetsanalyse for forbedring og effektivisering i forsvarssektoren» (Lien et al., 2020). I denne undersøker forfatterne modenheten til de ulike etatene i forsvarssektoren basert på en rekke satte kriterier for hva som kreves for å lykkes med effektivisering. Den peker også på områder som ikke er undersøkt, men som er egnet for videre studier. Spesielt svakheter belyst i denne studien knyttet til insentivsystemet og innenfor planlegging ses på som relevant for denne oppgaven. I tillegg trekker forfatterne frem hvordan endringsledelse i Forsvaret praktiseres, men og at det er en egenskap som er viktig for å få til effektiviseringsgrep.

En annen artikkel som har vært retningsgivende for denne oppgaven er fra Norsk Administrativt Tidsskrift med tittelen *Tillitsbasert styring og ledelse i offentlig sektor i Norge: Mye hørt og lite sett?* (Johnsen et al., 2022). Denne peker på utbredelsen av tillitsbasert styring og ledelse i offentlige virksomheter i Norge, der ledere i ulike sektorer (inkludert forsvarssektoren) har besvart en spørreundersøkelse knyttet til endringene og virkningene av styring og ledelse i Norge mot mer tillitsbasert. Denne oppgaven bygger videre på artikkelen ved å ta utgangspunkt i Forsvaret som en offentlig virksomhet med stor grad av uttrykt tillitsbasert styring og ledelse, jf. oppdragsbasert ledelse (OBL) (Forsvaret, 2020a), og se på hvordan dette virker inn på det å oppnå en mest mulig effektiv organisasjon.

Annen nyttig forskning for denne oppgaven er for eksempel Torfing, Sørensen og Breimo sin artikkel om hvordan offentlige virksomheter tar i bruk nye «magiske konsepter» for styring og ledelse (Torfing et al., 2023). I tillegg belyses utfordringer med måleproblematikk og hva mål og målstyring er til for i artikkelen *The politics and consequences of performance measurement* (Lewis, 2015).

Videre er det skrevet flere masteroppgaver som har gitt inspirasjon til denne oppgaven, spesielt trekkes frem en oppgave av Siril Thomsvik som har sett på tillitsbasert ledelse og styring opp mot medarbeiderdrevet innovasjon i Forsvaret (Thomsvik, 2021). I tillegg er det sett på oppgaver innen mål- og resultatstyring (i Forsvaret) (Dale, 2014; Eriksen, 2021; Heggelund, 2012; Laugen, 2016), økonomistyring (Østlund, 2017), effektivisering (Benjaminsen, 2007; Larsen & Siggerud, 2023; Smenes, 2018) og effektiv ledelse (Lunder, 2022; Røseth, 2012). Selv om disse ikke brukes direkte i oppgaven, så har de vært viktige bidragsyttere i å forme forfatterens forståelse for temaet.

---

## 2.1 Organisasjonsteori

For å analysere forholdet mellom roller i organisasjoner og beslutningsatferd peker Egeberg (1984, s. 17) på organisasjonsdesign-perspektivet som en måte å systematisere hvordan organisasjonsstrukturer virker inn på organisasjoners atferd. Som verktøy for å belyse hvordan ulike aktørers roller påvirker prosessene i en organisasjon, peker dette organisasjonsdesign-perspektivet på to sentrale begreper, en *formell normativ struktur*, og *faktisk atferd(-sstruktur)* (Egeberg, 1984, s. 20).

Den formelle normative strukturen kan komme til uttrykk gjennom skriftlige instruksjoner og regelverk. Virkning av den formelle strukturen baseres på at rolleinnhaveres atferd fremmer organisasjonens mål, og herunder at mennesker i organisasjoner er begrenset rasjonelle. Med dette menes at mennesket ikke har tilstrekkelig intellektuell kapasitet eller informasjonstilgang til å klargjøre og balansere organisasjonens mål, alternativer og konsekvenser (Egeberg, 1984, s. 27). I denne oppgaven brukes analysene av styringsdokumenter i Forsvaret for å belyse det som kan beskrives som den formelle normative strukturen i Forsvarets styringssystem, mens informantene som er intervjuet gir nyansene og detaljene knyttet til den faktiske atferden.

En annen populær og utbredt tilnærming til organisasjonsteori i offentlig sektor, som også tar i bruk Egebergs struktur, er gjennom å bruke de tre ulike perspektivene som Christensen, Lægreid og Røvik bruker i sin lærebok; det instrumentelle perspektivet, det kulturelle perspektivet og myteperspektivet (Christensen et al., 2021). Den bygger også på en tanke om at det er begrensninger i menneskers kognitive kapasitet og informasjonstilgang som fører til at selv om idealet er at menneskene i organisasjonen skal være helt rasjonelle, vil de opptre med en begrenset rasjonalitet (Christensen et al., 2021, s. 29). I denne oppgaven er det instrumentelle perspektivet og det kulturelle perspektivet brukt til å beskrive og strukturere de empiriske funnene.

### **Det instrumentelle perspektivet**

Det instrumentelle perspektivet kjennetegnes ved at det ser på organisasjoner som instrumenter for å oppnå mål. I offentlig sammenheng innebærer det å oppnå statens mål, og gjøres gjennom at organisasjonens medlemmer handler formålsrasjonelt, altså at de tar bevisste valg ved utførelse av oppgave, så oppgavene løses mest mulig slik at de gir ønsket effekt (Christensen et al., 2021, s. 35). Det instrumentelle perspektivet brukes så videre for å vurdere hvilke egenskaper ved organisasjonen som er understøttet av en instrumentell

---

tilnærming til organisasjonen. Perspektivet kan videre deles inn i to varianter, en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. Disse variantene kan brukes til å se på hvordan forståelsen av mål og hvilke mål-middel-sammenhenger organisasjoner er strukturert for å ha. I en hierarkisk variant er organisasjonen sett på som enhetlig med en felles tilnærming til målet, mens i en forhandlingsvariant er organisasjonen sammensatt av ulike organisasjonsenheter som kan ha ulike og til dels motstridende mål. I et instrumentelt perspektiv er altså aktørene formålsrasjonelle, og styring kan dermed gjøres gjennom organisasjonsstrukturer og rammer for virksomheten. I det videre utdypes enkelte elementer en organisasjon kan hensynta og vurdere ved utarbeidelse av styringssystemer.

### **Rasjonalitet**

For å analysere menneskelige handlinger og valg i et instrumentelt perspektiv, er rasjonalitet et sentralt begrep for å forstå og forklare både på individ og kollektivt nivå (Granlund & Andersen, 2005, s. 56). For å være fullstendig formålsrasjonell i et instrumentelt perspektiv vil aktørene måtte ha all tilgjengelig informasjon og mulige konsekvenser tilgjengelig når en beslutning skal tas. Dette idealet vurderes som ikke spesielt sannsynlig, og gir derfor utgangspunkt til begrepet begrenset rasjonalitet (Christensen et al., 2021, s. 29). Herbert Simon var spesielt tvilende til forutsetningen om fullt formålsrasjonell beslutningsatferd, men la til grunn at medlemmer ville forsøke å handle formålsrasjonelt, og at organisasjonsstrukturer har stor betydning for handlingsrommet og valgene (Simon, 1997). Begrensninger i aktørens kognitive kapasitet, kunnskapsgrunnlag og tilgjengelige ressurser medfører at organisasjonsstrukturer og styringsformer må tilpasses for å øke muligheten for rasjonell kalkulasjon. Dette kan ses i sammenheng med en hierarkisk variant eller en forhandlingsvariant, der det i førstnevnte vil være en hierarkisk organisasjon med felles mål som kommer fra toppen, og forståelse mellom ulike nivåer. I en forhandlingsvariant vil det være ulike organisasjonsenheter med forskjellige perspektiver på måloppnåelse som kan bidra til å balansere ulike rasjonelle tilnærminger. Dette er igjen grunnlag for ulike tilnærminger til spesialiserings- eller samhandlingsprinsipper i organisasjonsstrukturen. Rasjonalitet som utgangspunkt for beslutninger har videre en betydning for tillitsforholdet mellom organisasjonsnivåer og hvordan organisasjoner struktureres for å kontrollere for de utfordringer som kan oppstå ved ulik oppfatning av hva som er rasjonelt.

For å understøtte dette kan organisasjonsstrukturene vurderes ut fra hvilke omgivelser de skal kontrollere for. Spesifikt beskrives disse omgivelsene i en skala mellom homogene og

---

heterogene omgivelser, og også om det er stabile eller skiftende omgivelser (Thompson, 2017). Gjennom disse skalaene vurderes ulike organisasjonsstrukturer basert på en forventning til hvordan de vil handle gitt begrenset rasjonalitet. Videre kan det i et instrumentelt perspektiv være et behov for å definere hvem eller hvilke organisasjonsheter som har deltakelsesrett ved beslutning. Dette bidrar til å tydeliggjøre handlingsrommet og kontrollere rammene for bruken av handlingsrommet (Christensen et al., 2021, s. 52).

Gjennom å se på organisasjoner som instrumenter for å oppnå gitte mål, vil vurdering av organisasjonsform kunne tilpasses handlingsmiljøet og målene som skal oppnås.

### **Organisasjonsstruktur**

Det forrige delkapittel beskrev hvorfor organisasjonsstrukturen i et instrumentelt perspektiv må tilpasses begrenset rasjonalitet. Det er flere måter å tilpasse en organisasjonsstruktur til å hensiktsmessig bygge opp under organisasjonens mål. Det kan eksempelvis være modeller for spesialisering, eller gruppering, av organisasjoner gjennom formål eller prosess (Gulick, 1937, s. 29–30; Mintzberg, 1979, s. 124) eller ved å velge mellom de klassiske spesialiseringsprinsippene (Egeberg, 1984, s. 80).

Organisasjoner kan deles opp og systematiseres på ulike måte, med forskjellige fordeler og ulemper. En spesifikk måte å se på denne typen oppdeling beskrives i Luther Gulicks arbeid der vertikal oppdeling i hovedsak er basert på formål, eller horisontalt der prosessen er hovedprinsippet (Gulick, 1937a, s. 15). I hans arbeid trekkes også det militæres betydning for organisasjonsteori knyttet til *line* (operativ virksomhet) og *staff* (stabs- og støttefunksjoner). Dette gir to ulike tilnærminger til ansvar og leveranser, noe som videre kan ha betydning for hvilket handlingsrom og fleksibilitet en leder har for å løse sine oppdrag.

Den praktiske organisasjonsutformingen er derimot ikke så enkel som Gulicks relativt todimensjonale spesialiseringsprinsipper, men ofte like preget av hvordan sortere og organisere funksjonelle områder og formål innen en organisasjon (Egeberg, 1984, s. 33).

I det instrumentelle perspektivet er det en forventning til at organisasjonsdeltakernes beslutningsatferd kan føres tilbake til deres organisasjonstilhørighet og stilling/funksjon gjennom formålsrasjonalitet (Egeberg, 1984, s. 35). Ved å vurdere dette som forutsetning har i utgangspunktet ikke strukturen en utpreget påvirkning på måloppnåelse, da koordineringen mellom ulike organisasjonsheter ikke påvirkes av deres oppheng i en struktur med full formålsrasjonalitet. Mintzberg trekker frem at de to forholdene strukturen er ment å ta høyde



---

for er en tydelig fordeling av ansvar for oppgaver, og muligheten til å kunne koordinere innsatsen mellom oppgavene (Mintzberg, 1993, s. 3).

### **Det kulturelle perspektivet**

Som det andre perspektivet for vurdering av Forsvarets effektiviseringsarbeid brukes det kulturelle perspektivet. Til forskjell for det instrumentelle perspektivet kan alternative mål som er på tvers av organisasjonens mål vokse frem organisk i kulturell handlingslogikk, og uformelle normer, verdier og identiteter vil vokse frem over tid (Christensen et al., 2021, s. 56). Organisasjonskulturen og dens innvirkning på handlinger kan være vanskeligere å finne ut av og beskrive enn de formelle normene, men vil være viktig for å si noe om hvilken kapasitet en organisasjon har til å endre seg. Det trekkes spesielt frem at organisasjonskulturen bidrar til å gjøre organisasjonen mer kompleks og motstandsdyktig mot endringer og nye krav, men samtidig kan det bidra til fellesskap og økt lojalitet. Det kulturelle perspektivet brukes til å belyse hvordan organisasjonskulturen påvirker de styringsvalg virksomheten tar. Vurderingene vil helt overordnet være om kulturen bidrar til å fremme organisasjonens mål, eller om kulturen må temmes i styringen da de kan fremme alternative mål.

## **2.2 Handlefrihet for effektiviseringsarbeid**

I dette delkapittelet defineres effektivisering og begreper som knyttes inn i effektivisering for en forståelse av hva det innebærer og hvordan det kan legges til rette for. I tillegg er begrepet *handlefrihet* viktig å definere i denne sammenheng, da forståelsen av dette har stor betydning for besvarelse av problemstillingen.

Effektivisering kan defineres som prosessen med å tilpasse ressursbruk til produksjonen for best mulig utnyttelse av ressursene og oppnåelse av målene. Generelt kan det sies at effektivitet innebærer at ressursbruken ikke er større enn nødvendig for å nå fastsatte mål (Hermansen, 2015, s. 15). En viktig del av styring er å vurdere om begrensede ressurser brukes på riktig måte. I offentlig sektor er effektivisering viktig for å vise at samfunnets felles ressurser ikke sløses med, og at samfunnets behov løses på en bærekraftig måte.

Effektivisering i offentlig sektor er med på å bygge tillit til offentlige institusjoner, kan sørge for å frigjøre ressurser til andre prioriteringer i samfunnet og forbedring av tjenester til beste for borgere og samfunnet (DFØ, 2023c).

---

Vurdering av effektivitet og ytelsesindikatorer er et område George Boyne har arbeidet med å konkretisere gjennom flere studier tidlig på 2000-tallet. I en betydningsfull artikkel *What is public service improvement?* (Boyne, 2003), gjøres en beskrivelse av artikkelens relevans gjennom å argumentere for at det mangler tydelighet knyttet til forbedringer i offentlig sektor, og at det ikke bare kan hentes ut fra forskning på effektivitet. Han definerer videre fem dimensjoner som de mest betydningsfulle for vurdering av forbedringer i offentlig sektor. Disse er goals, systems-resource, internal process, competing values and multiple constituency models. Dimensjonene gir et rammeverk for å vurdere hva som påvirker ulike aktørers vurdering av effektivitet. Dette har tre danske forskere bygget videre på i en artikkel der de har strukturert ulike konsepter rundt effektivitet/ytelse i offentlig sektor (Andersen et al., 2016). I denne drøftes betydningen av ulike aktørers perspektiver på organisasjonens mål og vurdering av effektivitet. De lager så videre seks ulike nøkkelområder for å vurdere og definere effektivitet i offentlig sektor. Disse er stakeholders (hvem som bestemmer hva som er effektivt), formality (om effektivitet og ytelse er formelt definert), inherent subjectivity (balansen mellom subjektive og objektive kriterier for vurdering av effektivisering), type of process focus (er det fokus på en effektiv prosess), type of product focus (er det fokus på et effektivt produkt) og unit of analysis (på hvilket nivå og med hvilke enheter vurderes effektivitet).

I tillegg til disse seks områdene, er produktivitetsbegrepet og faktorer som aktørene kan påvirke trukket inn i analysen. I sum dekker dette et vidt område av virkemidler for effektivisering og vurdering av aktører.

## **Handlefrihet**

Handlefrihet som begrep beskriver friheten til å handle. Begrepene handlefrihet og handlingsrom brukes ofte om hverandre, men de har ulike betydninger.

Handlefrihet, eller autonomi, refererer til en person, gruppe eller organisasjon sin evne til å ta egne beslutninger og handle basert på sine ønsker, verdier og mål. Det handler om å ha kontroll og valgmuligheter i hva som skal gjøres, og det innebærer en følelse av selvbestemmelse og uavhengighet. Handlefrihet handler om indre motivasjon og muligheten til å handle i tråd med ens egne preferanser, uten ekstern tvang eller kontroll.

Handlingsrom refererer til det omfanget eller den graden av frihet og fleksibilitet en person, gruppe eller organisasjon har til å handle innenfor gitte rammer eller begrensninger. Det er et

---

konsept som ofte brukes i organisatorisk kontekst og kan omfatte faktorer som ressurser, mandat, politikk, regler og kultur. Handlingsrommet definerer handlingsalternativene som er tilgjengelige innenfor begrensningene som også kan variere avhengig av situasjonen og konteksten. Handlingsrommet kan knyttes til en formell myndighet som er gitt til en leder, nedtegnet gjennom eksempelvis stillingsbeskrivelser eller fullmakter, for hvilke beslutninger som kan tas (Difi, 2016, s. 11).

Så, mens handlefrihet i hovedsak knyttes til den indre følelsen av selvbestemmelse og valg, handler handlingsrom mer om de ytre rammebetingelsene. Disse begrepene er imidlertid nært beslektet, da et større handlingsrom vanligvis gir mer handlefrihet, mens begrensninger i handlingsrommet kan begrense handlefriheten.

## **Nøkkelområder**

### **Interessenter**

Kategorien interessenter brukes til å tydeliggjøre hvem som bestemmer hva som er effektivt (Andersen et al., 2016, s. 855). Det defineres som «grupper eller enkeltindivider som påvirkes av organisasjonens måloppnåelse», og siden dette kan være mange ulike er vektingen mellom interessenter, og hvilken funksjon de har relevant for hvordan deres oppfattelse av effektivisering skal trekkes inn i vurderingen. Spesifikt for offentlig sektor trekkes det frem at det er en sterk knytning mellom politisk styring, og at vurdering av hvor effektiv en organisasjon er, er basert på om de oppfyller sitt mandat og det offentliges forventning. For denne oppgaven er interessentene som brukes prinsipalen og agenten, mens det i andre sammenhenger kunne vært vurderingen til andre interessenter ville belyst andre forhold.

### **Formelle definisjoner**

Under kategorien formalitet er vurderingskriteriet i hvor stor grad effektivitet er definert i virksomhetens mål og oppgaver, gjennom en formel beskrivelse av hvilken ytelse som forventes for måloppnåelsen (Andersen et al., 2016, s. 856). I oppgavens kontekst brukes begrepet for å beskrive de formelle målene vurderes opp mot hvilket nivå av leveranse som forventes til avdelinger i Forsvaret, og hvordan dette påvirker handlingsrommet til lederne.

### **Iboende subjektivitet**

Vurdering av effektivisering beskrives videre i artikkelen til å være belemret med å være basert på subjektive kriterier ved operasjonalisering (Andersen et al., 2016, s. 856). De argumenterer med at selv om enkelte måter å måle måloppnåelse kan virke objektive, så vil i

---

veldig stor grad vurderingen av målene, og spesielt hvor effektivt det er løst være basert på subjektive vurderinger. For å bøte på dette foreslås ulike grader av subjektive vurderinger, og helst ulike målemetoder som kan gi forskjellige konseptuelle tilnærminger til vurdering av målingene.

### **Fokus på prosess**

Vurderinger av effektivitet basert på hvordan prosessen gjennomføres, bidrar til å bygge tillit til en virksomhet og at den drives basert på samfunnets verdier og målsettinger. Dette betyr at det er vesentlig å hensynta hvordan prosessene gjennomføres, og ikke ha en utelukkende målfokusert tilnærming ved vurdering av effektivitet.

### **Fokus på produkt**

Produktnivået i vurdering av effektivitet knyttes til Boynes opprinnelige IOO-modell, der ressursinnsats (input), resultater (output), og måloppnåelse (outcomes) brukes som kriterier for å måle effektivitet. Dersom det mangler tilstrekkelig informasjon knyttet til en av faktorene, kan det likevel være mulig å bruke de andre kriteriene i vurdering av effektiv oppnåelse av målene.

### **Analysenivå**

Analysenivået sikter til hvilken del av organisasjonen effektiviteten skal måles mot. Her kan enkeltindivider, enheter eller avdelinger brukes til å analysere produktivitet og effektivitet. Et viktig poeng knyttet til analysenivå er at det ikke trenger å være en direkte sammenheng eller oppbygging av resultatene fra nivå til nivå, da de representerer ulike nivåer for vurderingen, og det kan være ulike faktorer som virker ulikt på de forskjellige nivåene.

### **Produktivitet**

Produktivitet defineres helt overordnet som forholdet mellom produksjon og ressursinnsats. I en rapport utarbeidet ved FFI for å utarbeide en metode for produktivetsmålinger i Forsvaret, beskrives denne definisjonen som et utgangspunkt for å videre definere effektivitet som forholdet mellom faktisk produktivitet og best mulig produktivitet (Hanson, 2010). Videre i rapporten beskrives utgangspunktet for å vurdere produktivitet gjennom å se på innsatsfaktorer og måloppnåelse. Disse faktorene brukes i analysen for å se på ulike områder der Forsvarets ledere kan ha handlingsrom til å gjøre endringer knyttet til sin produksjon.

---

### **Ressursinnsats**

For å vurdere produksjonen må ressursinnsatsen som legges til grunn vurderes og beregnes. I FFI rapporten beskrives en veldig forenklet modell med et mål for output og et mål for input, og kaller det produktivetsmodell 1:1 (Hanson, 2010). I dette kan vi se at summen av ressursinnsatsen vurderes på den ene siden av forholdet, mens summen av måloppnåelse måles på andre siden av forholdet. I vurdering av ressursinnsatsen kan det legges til grunn at det i virkeligheten er en veldig kompleks sammenheng mellom nivåene på de ulike ressursene og oppnåelsen av mål. I denne oppgaven belyses ikke nivåene eller sammenhengene mellom ressursene, men de defineres her for å kunne brukes til å beskrive hvilke av de ledere i Forsvaret kan påvirke ved sin virksomhet.

### **Personell**

Personell anses som en grunnleggende ressurs for produksjon av operativ evne. I mange tilfeller er antall personer direkte knyttet til den operative evnen som forventes levert. Ut over dette er fordeling og vurdering av behov for personellressurser en del av organisasjonens måte å prioritere og effektivisere ressursbruk.

### **Materiell**

Omfang og bruk av materiell har ulike dimensjoner i Forsvaret. Helt grunnleggende for virksomheten er en del hovedmateriell, eller det spesifikke militære materiellet herunder uniformer, våpen og våpensystemer. I tillegg er det en del sivilt materiell som går med til produksjon av militær evne, dette kan være forbruksmateriell, kontormateriell og mat. I tillegg bruker Forsvaret begrepet eiendom, bygg og anlegg (EBA) for alle ressurser knyttet til bygningsmasse som kreves for å løse sine oppgaver. Materiell og kostnader til materiell er en faktor i ressursbruken som kreves for å oppnå målene, og kan prioriteres og justeres.

### **Organisering**

Organisering av virksomheten er også et virkemiddel som har påvirkning på produktiviteten, og er en faktor som kan endres for å tilpasse virksomhetens produksjon. Dette henger på den ene siden sammen med organisasjonsstrukturen som er beskrevet tidligere, men kan også knyttes til hvordan prosesser gjennomføres. I tillegg er plassering av ansvar gjennom hvordan organisere virksomheten en tilnærming til organisering som input-faktor.

### **Aktiviteter**

I Forsvarets sammenheng er aktiviteter en nødvendig ressursinnsats for å trene og øve og forberede medlemmene slik at de kan fungere når det er behov. Den operative evnen knyttes

---

til aktiviteter som kan gjennomføres med bruk av de andre ressursene, og kan i tillegg vurderes som en egen faktor som kan justeres for å balansere ressursinnsats og måloppnåelse.

### **Resultater/måloppnåelse**

På den andre siden av forholdet er måloppnåelsen. Denne defineres gjennom dialog og felles forståelse for effektene som skal oppnås. En av utfordringene, som vil utdypes senere, er utfordringene i offentlig sektor med å definere målene konkret da de ofte kan fremstå som vage og lite målbare, noe som kan ha betydning for hvordan vurdere ressursinnsatsen mot måloppnåelse. Spesielt vil dette være av betydning ved vurdering av effektivisering, der produktiviteten skal måles mot best mulig produktivitet. Hvordan målene beskrives og oppfattes har uansett stor betydning for vurdering av handlingsrom og riktig ressursinnsats.

## **2.3 Styringssystem**

Offerdal og Jacobsen sier det veldig elegant i en artikkel om oppdragsbasert ledelse «Every organization is facing a seemingly insoluble dilemma between the need for central steering and control on the one hand and the need for local autonomy and initiative on the other.» (Offerdal & Jacobsen, 1993, s. 211). Dette sitatet beskriver de utfordringer som forsøkes løst gjennom et styringssystem, og hvorfor det er veldig komplisert å lage et system som favner alt.

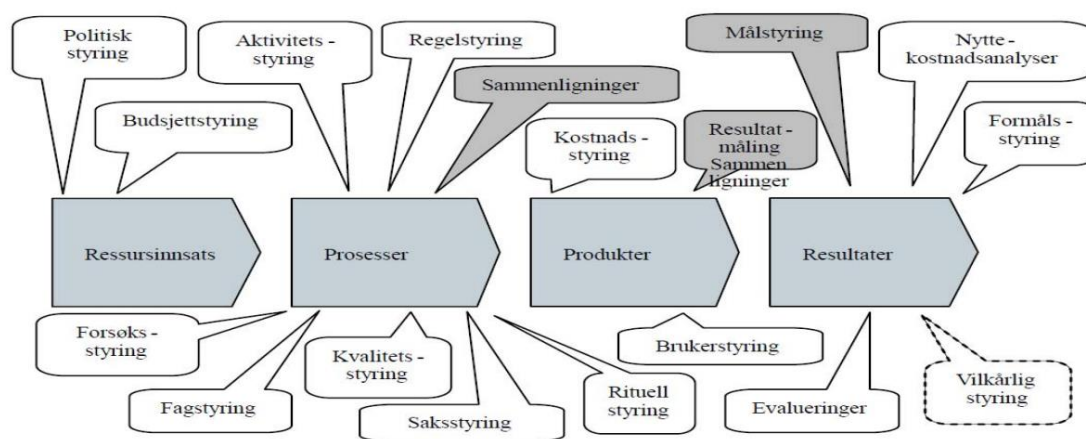
I dette delkapittelet beskrives organisasjonsteoriens rolle i utarbeidelsen og vurderingen av et styringssystem, hvilke forhold ved en virksomhet som påvirker valg av styringssystem og noen fordeler og ulemper ved ulike styringssystemer.

### **Offentlig styring**

Det sterke fokuset på behovet for en tillitsreform i offentlig sektor generelt og i forsvarssektoren spesielt gir et behov for å se nærmere på hvordan styringen har blitt gjort tidligere, og hva som søkes endret i en ny tilnærming (Hilde, 2022). I den rent faglige tilnærmingen til styring av offentlig sektor beskriver Direktoratet for forvaltning og økonomistyring at tillitsbasert styring og mål- og resultatstyring er to sider av samme sak (DFØ, 2023a).

Forskjellen på private og offentlige organisasjoner er diskutert og drøftet av mange, men kanskje et av de mest kjente artiklene som forsøker å beskrive dette er Graham T. Allison sin artikkel «Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?» (Allison, 1980). Denne trekker frem at det er mange likheter mellom offentlig og

privat styring og ledelse, som er de praktiske elementene av å lede en virksomhet basert på Gulicks oppsummering av arbeidet til en leder: Planlegging, organisering, bemanning, styring, koordinering, rapportering og budsjettering (Gulick, 1937b). Norge har en stor offentlig sektor, der nær halvparten av samfunnets verdiskaping disponeres av offentlige budsjetter (Sørensen & Thomsen, 2018, s. 129). Det er dermed av stor betydning at det legges opp til en velfungerende styring og kontroll med ressursbruken. Til dette er det mange valg av styringsformer, som alle har forskjellige fordeler og ulemper (Johnsen, 2007, s. 105). Styringsformene har ulike incentiver og kontrollerer ulike deler av produksjonsprosessen til en virksomhet. Johnsen har illustrert noen av styringsformene og knyttet dem til hvor i kjeden de i hovedsak er tiltenkt å påvirke.



Figur 2 Styringsformer i offentlig sektor (Johnsen, 2007, s. 105)

I *Performance management in practice: the Norwegian way* (Lægreid et al., 2006) ser forfatterne på virkningene av mål- og resultatstyring basert på egenskapene ved organisasjonene gjennom disse teoriene. Deres konklusjoner er at det er ingen entydig metode for mål- og resultatstyring i offentlige virksomheter, og at det dermed er fleksibilitet knyttet til å finne en metode som er tilpasset organisasjonens egenart og kultur. For denne undersøkelsen er perspektivene brukt til å belyse de to første forskningsspørsmålene, der tolkningen av organisasjonens iboende egenskaper gir rom til å vurdere hvordan styringsprinsippene, både opplevd og faktisk bidrar til handlingsrommet til Forsvaret for å effektivisere.

## Mål- og resultatstyring

Busch og Vanebo trekker i sin bok «Økonomistyring i det offentlige» (2021) frem økonomireglementet for staten, sist oppdatert i desember 2022, der de grunnleggende

---

styringsprinsippene for statens virksomheter baseres på mål- og resultatstyring (Finansdepartementet, 2022, s. 16). De trekker også frem endringer i statens budsjettssystem, som går på styring gjennom bevilgningsreglementet, men også utvikling av et rammebudsjetteringssystem, der delegering av ansvar, og frihet til disponering av ressurser er koblet til mål- og resultatstyringen (Busch & Vanebo, 2021, s. 18). Med mål- og resultatstyring som et prioritert område i offentlig styring er ønsket å legge vekt på en systematisk tilnærming til virksomhetens mål og definisjon av disse (Busch & Vanebo, 2021, s. 163). Det kan argumenteres for at mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring ikke er motsetninger, men ulike tilnærminger til balansen mellom tillit og kontroll (Bjurstrøm, 2021). Bjurstrøm argumenterer for at det kan være rom for å øke graden av tillitsbasert styring i dagens mål- og resultatstyring, men det er viktig at det ikke blir et for sterkt jag etter å vise mer tillit, og dermed gjøre styringen mangelfull. Historisk er dette forsket på og undersøkt i norsk sammenheng i flere omganger, der reformarbeidet og utviklingen av offentlig styring, gjennom 90- og 00-tallets New Public Management og videreutvikling mot dagens mål- og resultatstyring er beskrevet med ulike vinklinger (Christensen & Læg Reid, 2002; DFØ, 2010; Fallan & Pettersen, 2010; Læg Reid et al., 2006). Beskrivelsen av mål- og resultatstyring som et verktøy bygger på at det ikke er basert på en konsistent teori, men hviler på det faktum at styringssystemer bør legge til rette for både nødvendig autonomi men også kontroll (Læg Reid et al., 2006, s. 252). Som faglig ansvarlig for økonomistyring beskriver Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) formålet med mål- og resultatstyring «...er å gi handlingsrom og frihet i oppgaveløsningen siden effektiviteten forventes å øke når det nivået som kjenner utfordringene best, får frihet til å bestemme hvordan de skal jobbe for å nå målene» (DFØ, 2023b).

I Granavolden-plattformen trekker Solberg-regjeringen i første avsnitt frem at «Regjeringen har en sterk tro på at mennesker som blir vist tillit også tar ansvar» (Solberg II-regjeringen, 2019, s. 3). Dette kan da ses i sammenheng med den tilliten som gis til dem med oppgaver og ressursrammer for å få en mest mulig effektiv utnyttelse av fellesskapets ressurser. Gjennom bruken av mål- og resultatstyring som styringsprinsipp i staten, som igjen bygger på en grunnleggende tillitsbasert form for styring og ledelse, er det mye som tyder på at dette er en styringsform som hensyntar menneskesynet som uttrykkes i den politiske plattformen.

### **Økonomistyring**

Økonomistyring handler om å bruke fordeling av ressurser til å styre virksomheten gjennom prioriteringer, vurdere nytte av forskjellige aktiviteter, og gjøre virksomheten i stand til å



---

identifisere og iverksette tiltak for å redusere og avvikle aktiviteter som ikke er effektive. Det er forskjellige insentiver som styrer virksomhetens oppdragsløsning, og flere forhold som trekker i forskjellige retninger. Ethvert styringssystem har insentivvirkninger (Johnsen, 2007, s. 14). Derfor er insentivstrukturen, og hvordan dette fremstår viktig i vurderingen av styringssystemet. I tillegg kan det være uenighet om den beste måten å løse oppgaver på, og oppnå resultatene som forventes. Det kan også være forskjeller og likheter mellom sektorer i det offentlige i forhold til forsvarssektoren (Busch & Vanebo, 2021; Ladegård & Valbo, 2010).

Som vist i Figur 2 er budsjettstyring en styringsform som legger opp til å styre virksomhetene gjennom ressursinnsatsen. Johnsen (2007) trekker frem at budsjettstyring brukes av offentlig sektor i stor grad. Boken er fra 2007, men beskriver allerede da at grunnet omstillingsbehov og effektivisering kan systemet være nødt til å utfylles eller kombineres med andre styringsmodeller. Budsjettstyring kan, dersom man legger tilknytningen i Figur 2 til grunn, ses på som nesten det motsatte av mål- og resultatstyring. Prosessen påvirkes i stor grad nedenfra siden det er her bakgrunnsinformasjonen kommer fra, og søker å bygge økonomisk informasjon som legger til rette for politiske vurderinger og beslutninger. Styringsmodellene beskrives her som verktøy som tilpasses til å løse ulike problemer, og bør ikke ses på som mål i seg selv.

For å beskrive ulike styringsnivåer deler økonomistyringslitteraturen opp i tre nivåer, strategisk styring, økonomistyring og driftsstyring. Disse tar for seg ulike deler, der den strategiske styringen forsøker å gi organisasjonen tydelige mål og retning, økonomistyringen skal søke å oppnå produktiv og effektiv måloppnåelse, og driftsstyring skal kontrollere at enkeltoppgaver løses produktivt og effektivt (Johnsen, 2007, s. 108).

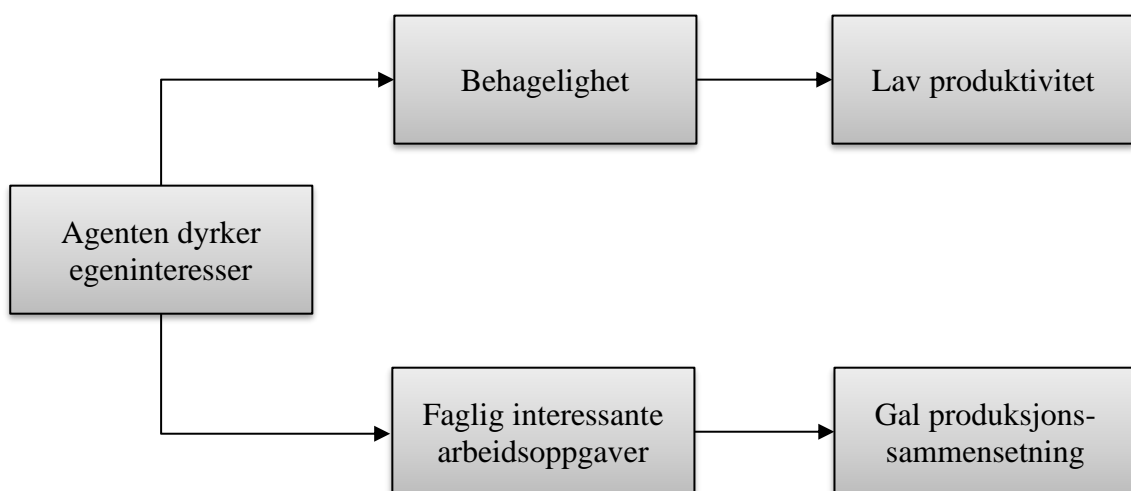
Statsbudsjettet er politikernes mulighet til å påvirke den økonomiske strukturen og utviklingen i landet, og gir føringer for spesielt hvordan de offentlige virksomhetene skal utvikles. Det er i utgangspunktet her den strategiske styringen foregår, men gir også føringer for hvordan økonomistyringen bør være. Det har vært en utbredt oppfatning at det er politikere som utarbeider mål i målstyring, men dette stemmer eksempelvis ikke med Drucker sin beskrivelse av målstyring, der det er virksomhetenes sjefer som skal finne ut hvilke mål bør avdelingen ha og måle resultater mot, som best løser organisasjonens formål (Drucker, 1976, s. 18; Johnsen, 2007, s. 140).

---

En viktig funksjon av økonomistyringen er å være hjelpemiddel til å drive statens virksomheter så effektivt som mulig (Finansdepartementet, 2023, s. 11). For å få til dette er det gjort en rekke endringer siden 1980-tallet, der spesielt et økt fokus på rammestyring og delegering er fremhevet. Dette har innebåret et større ansvar for egen kontroll av økonomistyringen, men også større fullmakter til å utnytte tildelte ressurser mest mulig effektivt. Statens budsjett skal fordeles på kapittel og post, der et kapittel så langt som mulig bare bør disponeres av en virksomhet eller en likeartet gruppe virksomheter (Bevilgningsreglementet, 2006, paragr. 4) for å synliggjøre utgifts- og inntektsposter knyttet til samme formål. Gjennom utarbeidelse av statsbudsjettet legger regjering og storting opp til hvilken prioriteringspolitikk som gjelder, og følgende hvilken detaljoppløsning rammer til de ulike departementene skal være på. Økonomistyringen tar målene for gitt og søker å oppnå produktiv og effektiv måloppnåelse gjennom planleggings-, målings-, rapporterings- og evalueringsprosesser (Johnsen, 2007, s. 108). Gjennom tydelig ressursallokering og rapportering er målet å beskrive prioriteringene gjennom budsjettet.

### Prinsipal-agent teori

Økonomisk styring under asymmetrisk informasjon kan gi et incitamentsproblem for aktørene (Hagen, 1992, s. 42). Prinsipal-agent litteraturen analyserer hva som skjer når to aktører med disse rollene møter ulike situasjoner og beslutningspunkter (Petersen, 1993, s. 279). Dette kan medføre ulike oppfattelser av målene, og hvilke interesser som blir styrende. Prinsipalen og agenten har ulike funksjoner, der prinsipalen gir oppdrag til agenten, og agenten handler på vegne av prinsipalen (Opstad, 2020). Et av formålene med styringssystemer er å legge til rette for at agenten handler etter prinsipalens ønske og ikke ut fra egeninteresser.



Figur 3 Konsekvenser av agentens egeninteresser (Opstad, 2020)

---

Incentamentssystemer og deling av risiko kan medføre moralsk hasard og effektivitetstap (se Figur 3) dersom det er vanskelig å avgjøre om et dårlig resultat skyldes dårlig innsats eller ugunstige ytre omstendigheter (Hagen, 1992, s. 53). Der det er mange å dele effektivitetsgevinster på, blir incitamentet til hver enkelt prinsipal til å utøve kontroll lite (1/n-effekten) (Hagen, 1992, s. 55). Styringsparadigmet som kom med New Public Management, ble sett på som et verktøy for å tøyte egennyttemaksimeringen som kan oppstå gjennom prinsipal-agent relasjonen (Bentzen, 2018, s. 45)

Prinsipal-agent problematikken kan beskrives med ulike modeller og problemstillinger, knyttet til hvordan informasjonsasymmetrien utarter, hvordan aktørenes insentiver påvirkes og hvordan man fordeler risiko. I denne oppgaven brukes prinsipaler og agenter i Forsvaret som et verktøy til å forklare forholdet mellom ulike nivåer, og søker å plassere handlingsrommet for effektiviseringsarbeid inn i den konteksten. Videre brukes begrepet for å vurdere om informantene kjenner på informasjonsasymmetri og om denne brukes til å utnytte handlingsrommet og på hvilken måte. Handlingsrommet kan da i enkelte tilfeller identifiseres av agenten, men dersom insentivene eller egeninteressene medfører konsekvenser som agenten ikke ønsker, kan mulighetene holdes skjult for prinsipalen.

Utfordringene med strategiske beslutninger er drøftet i Conybeare, der spesielt Niskanens teori (Niskanen, 1968) om byråkraters antatte iboende ønske om budsjettmaksimering er beskrevet (Conybeare, 1984, s. 481). I denne sammenheng kan lederne på ulike nivåer i virksomheten ses på som byråkrater. Hvordan de opplever egen rolle i en større sammenheng har betydning ved en vurdering av hvilke insentiver de har mot enten budsjettmaksimerende atferd eller tilbakeføring av tilgjengelige ressurser.

Enkelte utfordringer i mål- og resultatstyring kan knyttes til forholdet mellom prinsipal og agent. Spesielt kan det oppstå målingsproblematikk ved at resultatmål er åpne for vurdering. Dersom målene ikke treffer det man ønsker å oppnå, kan virkningene av resultatmålinger være utilsiktede eller dysfunksjonelle (Johnsen, 2007, s. 73). Aktørene kan tilpasse seg strategisk til kriteriene for målingene, noe som ikke trenger å være positivt for en effektiv utnyttelse av ressurser. Det kan ende i perverterende atferd, og aktiviteter som skaper dysfunksjonelle virkninger i byråkratiet, ødelegger insentiver for god profesjonell tjenesteproduksjon og nyskaping, og øker gapet mellom politiske mål og iverksetting (Johnsen, 2007, s. 111).

---

## 2.4 Lederes styringskompetanse

I offentlig sektor etterspørres det faglig dyktige og innsatsvillige medarbeidere (Sørensen & Thomsen, 2018, s. 115). Lederens rolle i en virksomhet drøftes videre i denne boken gjennom særtrekk ved offentlig sektor, og om det har betydning for hva slags ledere som kreves og hvorfor. I dette delkapittelet beskrives behovene for lederes styringskompetanse gjennom en beskrivelse av hvilke styringskompetanser som kan ha betydning for å vurdere handlingsrommet og få gjennomført effektiviseringstiltak.

### Styringskompetanser

I gjennomgang av teorier knyttet til styringskompetanse er det få som gjør en direkte kobling eller opplisting av ulike egenskaper og kompetanser ved en leder som er viktig i effektiviseringsarbeid. Når det gjelder arbeid med effektivisering, er det flere styringskompetanser som kan trekkes frem som viktige, men det er ingen entydig definisjon, eller overordnet helhetlig teori. Drucker (1986, s. 275) beskriver fem hovedfunksjoner til en leder; å sette mål, organisere, motivere og kommunisere, oppfølging og analyse av organisasjonen og utvikling av medarbeidere og seg selv. Mintzberg (1973) gjennomførte en undersøkelse av lederes oppgaver og rolle, som resulterte i boken «The nature of management», der ti roller ble definert. Disse var symbol, personalleder, bindeledd, overvåker, formidler, talsmann, nyskaper, konfliktmegler, ressursfordeler og forhandler (oversettelse (Ladegård & Valbo, 2010)). Selv om denne undersøkelsen var rettet mot privat sektor, gjorde Lau, Newman og Broedling (1980) en sammenligning og fant at det var stor likhet med lederrollen i offentlig sektor. Johnsen og Døving (2010, s. 61) presenterer Druckers funn av hva effektive ledere gjør, med åtte handlinger: samler informasjon om hva som må gjøres, vurderer hva som er best, lager handlingsplaner, fokuserer på problemer, organiserer gode møter og tar ansvar for helheten. For å gjøre disse tingene, kan hensiktsmessige ferdigheter og egenskaper være:

**Analytiske ferdigheter:** Kompetanse til å vurdere og analysere de eksisterende prosessene i virksomheten for å identifisere flaskehalser og muligheter for forbedring.

**Problemløsningsevne:** Evne til å se problemer og utarbeide og iverksette tiltak for å løse de. Krever også en god dose kreativitet.

---

Prosessforbedring: Gjennom god kompetanse på prosesser og prosessforbedringer kan en leder optimalisere eksisterende prosesser i virksomheten og gjøre de mer effektive, gjennom bedre arbeidsflyt eller økt produktivitet.

Endringsledelse: For å oppnå effektivisering kreves det ofte organisatoriske endringer, og ledere må være i stand til å navigere gjennom endringsprosesser på en effektiv måte. Dette innebærer tydelig kommunikasjon, engasjere interessenter, håndtere motstand og støtte ansatte gjennom endringer.

Kommunikasjonsferdigheter: Kommunikasjon er avgjørende i effektiviseringsarbeid, både for å tydeliggjøre mål og forventninger, og for å samle inn tilbakemeldinger og ideer fra ansatte. Ledere med sterke kommunikasjonsferdigheter kan formidle forventningene på en klar og forståelig måte, og de lytter også aktivt til ansatte for å forstå deres perspektiver og bekymringer.

Ledelsesengasjement: Effektivisering krever ofte dedikert ledelsesengasjement og støtte på alle nivåer av organisasjonen. Ledere som viser engasjement og entusiasme for effektiviseringsinitiativer, kan inspirere og motivere ansatte til å delta aktivt og bidra til suksess.

## **2.5 Tillitsbasert styring og ledelse og tillitsreformer**

Dette delkapittelet har til hensikt å definere hvordan tillit i styring og ledelse kan påvirke valg av styringssystem og hvilken styringskompetanse som kreves. I en nylig utgitt lærebok som omhandler tillitsreformer og tillitsbasert styring og ledelse (TBSL) i offentlige virksomheter drøftes utviklingen av TBSL, og setter sammen et rammeverk for å forstå begrepene knyttet til det (Johnsen & Svare, 2024).

### **Tillitsbasert styring og ledelse**

I tillitsbasert styring og ledelse er det forholdet mellom styring og ledelse og tillit som er viktig å beskrive. Styring og ledelse er tidligere i oppgaven beskrevet, mens hovedelementet som skal beskrives her er tillit.

Tillit defineres av Rousseau m.fl. (1998, s. 395) som en «...psykologisk tilstand der det er en intensjon om å akseptere å være sårbar basert på en positiv forventning til intensjonene eller handlingene til en annen». Denne definisjonen brukes av flere (Bentzen, 2018; Johnsen et al., 2022) for å beskrive forholdet mellom tillit og risiko i ledelses- og styringssammenheng. Noe

---

av det som trekkes frem flest ganger er at det å gi tillit i en organisasjon gir mange fordeler, men at det også gir en risiko for at resultatet eller handlinger skal gå på tvers av ønsket utfall. En helt sentral ambisjon i tillitsbasert ledelse er å skape betingelser for selvledelse (Bentzen, 2018, s. 81). Dette innebærer et behov for å skape en felles kultur og målforståelse, slik at den tillit som inngis har mulighet til å oppfylles. Dette kan igjen føre til større fleksibilitet, innovasjon og understøtter en prososial motivasjon som mange offentlig ansatte er drevet av (Bentzen, 2018). Det pekes også på en redusert kostnad gjennom mindre kontrollbehov ved økt tillit, noe som kan gjøre organisasjoner mer effektive. Tillitsbasert styring kan knyttes til en styringsform der det er stor tiltro til at over- og underordnede har felles mål og interesser. (Bentzen, 2018, s. 64).

For å underbygge tillit er forholdet til kontroll avgjørende. Formen for kontroll som brukes i denne oppgaven er de tiltak som tas i bruk for å forsikre seg om at aktiviteter eller arbeidsoppgaver utføres slik de skal, eller at de skaper de resultatene de skal (Johnsen & Svare, 2024, s. 29). En kunne med bakgrunn i en tilstand der man sier at man har tillit til sine ansatte, tenkt at kontroll er overflødig. Det er ikke tilfelle. Spesielt i offentlige virksomheter er det klare forventninger til at det skal være politisk kontroll på det som blir gjort, og tillitsbasert styring og ledelse avviser ikke all form for kontroll. Rapportering kan også tolkes som kontroll, for å unngå denne kritikken er det viktig at rapporteringen oppleves som nødvendig. Dersom den oppleves som overflødig, unyttig eller at den ikke blir brukt, kan dette ha betydelig negativ effekt på oppfattet tillit, i tillegg til at det bruker av virksomhetens tid, krefter og ressurser. Videre kan noen former for kontroll oppleves å ha negativ virkning på tilliten i en virksomhet, men det betyr ikke at all kontroll er negativ. Poenget som trekkes frem er at det viktigste med kontroll er at den oppleves som nyttig og legitim (Johnsen & Svare, 2024, s. 31). I sum resulterer muligheten til å basere styringen på tillit på hvilken risiko man aksepterer, og hva slags kontroll som er nødvendig for å sikre at ønsket utfall oppnås. Økende og selveskalierende kontroll i offentlig sektor er pekt på som en voksende problemstilling (Bentzen, 2018, s. 13). Denne opplevelsen av kontroll kan ha kommet og utviklet seg gjennom New Public Management og balansert målstyring, der rapporteringskravene og kontrollområdene ble flere og flere som følge av teknologiske muligheter for å kontrollere virksomheten i større detaljgrad og hyppigere. Noen av de grunnleggende utfordringer med kontroll er at det er ressurskrevende, ulike kontrollområder og målinger kan gi et skjevt fokus, kontroll kan hemme innovasjon og utvikling og ikke minst

---

at stor grad av kontroll kan virke demotiverende for de som kontrolleres, spesielt dersom kontrollen ikke virker målrettet.

Samtidig er kontroll og rapportering en viktig del av myndighetsarbeidet, og det som sørger for at viktige prinsipper i statsforvaltningen opprettholdes slik som likebehandling, rettssikkerhet, nøytralitet, faglig uavhengighet og effektivitet. Dermed blir balansen mellom tillit og behovet for kontroll en vesentlig del av utviklingen av tillitsbasert ledelse og styring (Bentzen, 2018, s. 73).

Johnsen, Svare og Wittrock har undersøkt utbredelsen av tillitsbasert styring og ledelse i offentlig sektor i Norge (2022). Der trekkes det frem hvordan utviklingen av styrings- og ledelsesformen har vært tilpasset «den nordiske modellen», der spesielt tre-partssamarbeidet og resultater og virkningen på samfunnsmålene har blitt trukket frem. Den belyser hvordan styring og ledelse påvirker tillitsforholdene mellom ulike nivåer og ulike funksjoner i den hensikt å forklare hvordan dette innvirker på resultatene til organisasjonene. Funnene fra undersøkelsen virker å stadfeste at tillitsbasert styring og ledelse har positiv sammenheng med organisasjonsresultater, og at det er relativt god kjennskap til tillitsbasert styring og ledelse i offentlige virksomheter.

## **Tillitsreformer**

Ordet tillitsreform består av de to delene tillit og reform. Reform peker mot behovet for å endre noe, og tillit hentyder til at det som må endres på er graden av tillit. Som Johnsen og Svare beskriver blir det ofte brukt som en reaksjon på den nye offentlige styringen, med for stor grad av detaljstyring og «byråkrati», for mange mål og mye rapportering og for lite involvering og myndiggjøring (2024, s. 19). Tillitsreformer kan i det videre ses på som en strategi for å bøte på disse utfordringene som oppfattes som problemer innenfor styring og ledelse. Dersom det er fravær eller mangel på tillit som er problemet, så vil det være viktig å beskrive hva som skal endres. Mer tillit i utøvelsen av styring og ledelse kan føre til myndiggjøring av medarbeidere, desentralisering og økt samarbeid, styrke tilliten mellom ledere og medarbeidere, forbedre tjenesteytingen og øke tilliten fra borgere til offentlige institusjoner (Bringselius, 2019). Mange av utfordringene og kritikken som rettes mot mål- og resultatstyring, er at målene blir bestemt på overordnet nivå, at målene igjen begrenser hva virksomheten kan gjøre og at det følger med et for omfattende kontroll og rapporteringsregime (Johnsen & Svare, 2024, s. 21). Dermed kan tillitsbasert styring og

---

ledelse, med færre og mer generelle mål, og økt myndighet til å treffe arbeidsrelaterte beslutninger være et mulig svar på kritikken.

## **2.6 Forsvarets styringssystem**

Forsvarets hierarkiske struktur med mange nivåer, legger i tillegg til å være grunnlaget for operativ ledelse av Forsvaret også føringer for styringen av Forsvaret. Fellesfunksjoner som har ansvar på tvers av den horisontale strukturen har også innvirkning på Forsvarets styring. Balansen mellom styring og ledelse beskrives i Forsvarets grunnsyn på ledelse (Forsvaret, 2020a, s. 8), der dette kan oppleves som motsetningsfylt. Forsvarets styringssystem antas derfor å ha stor betydning for handlingsrommet til avdelingene.

Forsvarskommisjonen har i sin rapport konkludert med at forsvarssektoren står overfor alvorlige styringsproblemer (NOU 2023: 14, s. 276). Forsvarets styringskonsept er i stor grad tuftet på frihet til å løse pålagte oppgaver etter egen beste forståelse. Forsvaret har videre allerede et styringskonsept som bygger på tillit, nemlig oppdragsbasert ledelse (OBL) (Offerdal & Jacobsen, 1993). Basert på dette er det av interesse å se på hvordan lederes kompetanse påvirker hvordan de oppfatter egne oppgaver og hvordan rammene for å løse disse kommer frem og påvirker planleggingen.

I plan- og budsjettprosessen i Forsvaret gis ledere ned til budsjett- og resultatansvarlige sjefer (BRA-sjefer) økonomiske rammer og oppdrag som det måles og rapporteres på. I arbeidet med utarbeidelse av økonomiske rammer er det flere trinn som åpner for friksjon og påvirkning som er relevante for å vurdere om ressurser utnyttes effektivt. I tillegg er forståelsen av incentivene som finnes for å gjennomføre og operasjonalisere effektiviseringstiltak i egen organisasjon en mulig faktor.

Borins (2002) beskriver i en artikkel at innovasjon og utvikling i offentlig sektor følger to hovedspor, en ovenfra-og-ned («top-down») tilnærming med større reformer og organisatoriske endringer, og en nedenfra-og-opp («bottom-up») tilnærming der innovasjonen skjer lenger nede i organisasjonen. Artikkelen presenterer empiriske funn som tilsier at det skjer mer nedenfra-og-opp innovasjon i offentlig sektor enn forventningene skulle tilsi (Borins, 2002, s. 475). I tillegg peker Demircioglo og Chowdhury (2021) på lederskapet som en viktig forutsetning for innovasjon i offentlig sektor. Dersom det tilrettelegges for denne typen utvikling med ledelse for nedenfra-og-opp fornying, kan dette bidra til å forbedre organisasjonens effektivitet. Denne oppgaven har til hensikt å finne ut om elementer av styringssystemet eller lederes kompetanse bidrar til handlingsrommet ledere har til å gjøre



---

effektiviseringsarbeid, ved å undersøke hvordan ledere i Forsvaret oppfatter sin rolle og sine fullmakter, analysere styringsdokumenter, rapporter og intern rapportering i Forsvaret og beskrive endringene i effektiviseringsmetoder.

---

## 3 Metode

For å forske på et fenomen som effektivisering er det flere metodiske valg. Effektivisering kan være et utfordrende tema å undersøke, fordi det er flere ulike tilnærminger til produktivitet, gevinster, påvirkning og ansvar. I denne oppgaven er ikke effektivisering i seg selv det primære fokuset. Snarere fungerer det som et middel for å undersøke forhold ved styring og ledelse av Forsvaret, og hvordan dette påvirker handlefriheten og handlingsrommet for effektiviseringsgrep på ulike organisatoriske nivåer. Denne tilnærmingen medfører et behov for metode som kan utforske opplevelsen av styring og ledelse, der effektivisering brukes som bakteppe for handlingsrommet i virksomhetsstyringen. I dette kapitlet vil en redegjørelse for valgt metode gjøres, i tillegg til en gjennomgang av valgt forskningsstrategi og beskrivelse av hvordan utvalget av datakilder er gjort. Deretter vil en beskrivelse av hvordan datainnsamling er blitt gjennomført følge, med en utdyping av hvordan dataene har blitt behandlet. Til slutt vil det komme en vurdering av forskningens kvalitet og forskningsetiske hensyn.

### 3.1 Metodisk tilnærming

Formålet med oppgaven er å belyse Forsvarets handlingsrom for effektiviseringsarbeid. For å gjøre dette må det velges et design, som grovt skal beskrive hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. Et skille som brukes i valg av undersøkelsesopplegg er mellom beskrivende og kausale (Jacobsen, 2022, s. 66). Denne undersøkelsen fokuserer på sammenhengene og beskrivelsen av situasjonen, ikke på årsak og virkningsforhold. Av dette kommer det at et intensivt og beskrivende opplegg vil være best egnet, og bidra til nyanser og forsøksvis «virkelighetsnære» beskrivelser (Jacobsen, 2022, s. 100). Undersøkelsen baserer seg på relativt få enheter, der målet er en så detaljert beskrivelse og forståelse av virkeligheten som mulig. Oppgaven tar sikte på seg til å skape en dypere forståelse for sammenhengene mellom effektiviseringsarbeidet og Forsvarets styringssystem og styringskompetanse, inklusiv tillitsbasert styring og ledelse. Basert på dette kan et opplegg med en beskrivende fremgangsmåte være det mest praktiske med et mål om å åpne for det ukjente og uventede (Jacobsen, 2022, s. 88).

I teorigrunnet er det flere beskrivelser av mulige sammenhenger mellom styringssystemer og effektivisering, noe som kunne ført til et opplegg med formål for analysen om å bekrefte eller avkrefte en bestemt teori. For å redusere sannsynligheten for en låst tilnærming til de

---

teoretiske forventningene, har jeg heller valgt en blanding av induksjon og deduksjon. Dette gir en prosess der det veksles mellom teori og empiri i et søk etter sannsynlige beskrivelser og forklaringer (Jacobsen, 2022, s. 38). For å få til dette er innsamlingen av data gjort fra flere kilder gjennom intervjuer og dokumenter, før disse er analysert i fellesskap og sortert på tvers av kildene, noe som gir mulighet for åpen innsamling av data med små begrensninger (Creswell & Creswell, 2018, s. 181). Til dette er en casestudie brukt som undersøkelsesopplegg, der enheten som undersøkes er Forsvaret.

Noe av utfordringen med å definere en casestudie er nivået på undersøkelsesenheten (Jacobsen, 2022, s. 104). I denne oppgaven ble det ansett som noe smalt å bare undersøke en forsvarsgren eller en avdeling, men samtidig er det litt omfattende å vurdere hele Forsvaret som en enhet. Opplegget har dermed noen likheter med en sammenlignende casestudie (Jacobsen, 2022, s. 111), men den er ikke lagt opp til å behandle avdelinger i Forsvaret som ulike caser. Det er ikke tilstrekkelig grunnlag til å gjøre helhetlige sammenligninger mellom avdelinger. Undersøkelsen er en organisasjonsstudie (Repstad, 2024, s. 25), pragmatisk avgrenset av Forsvaret som enhet, der bredden i utvalget har til hensikt å forbedre datagrunnlaget og nyanser.

Forskerens første valg av metode, eller kombinasjon av metoder, bereder grunnen for undersøkelsens retning og fremdrift (Creswell & Creswell, 2018, s. 11). Bent Flyvbjerg har argumentert sterkt for casestudiers akademiske betydning og verdi (Flyvbjerg, 2006). I artikkelen møtes mange av kritikkene mot casestudier som misforståelser som gjennomgås systematisk. Misforståelsene peker på at manglene knyttet til casestudier er teoretisk forankring, reliabilitet og validitet. En av hans argumenter er at casestudier er nært knyttet til det virkelige liv, og dermed kan bidra til å belyse nyansene og detaljene ved dette. For denne oppgaven er formålet nettopp å belyse nyanser og detaljer ved effektiviseringsarbeidet i Forsvaret. Gjennom en casestudie der et utvalg enheter bidrar til å forklare sine egne erfaringer, kan den menneskelige atferden beskrives i sin virkelige kontekst.

Intervjuobjektene får i denne undersøkelsen mulighet til å trekke frem områder og temaer som ikke nødvendigvis var tiltenkt ved utarbeidelsen, noe som øker sannsynligheten for at mest mulig blir tatt med. Dette kan være vanskelig å redusere til regelbaserte statistiske handlinger som kunne vært undersøkt med et spørreskjema. Spesielt nærheten til forskningsobjektene og muligheten til raske tilbakemeldinger trekkes frem som styrker når det handler om å utforske

---

sammenhenger og uventede nyanser. I denne beskrivende undersøkelsen med en abduktiv tilnærming er nettopp disse sammenhengene og oppdukkende nyanser og detaljer av interesse.

Basert på en vurdering av hva som ble identifisert i den teoretiske gjennomgangen ble det laget noen forventninger til områder som burde belyses, som så ble justert i løpet av undersøkelsen der det ble vurdert som nødvendig for å utdype enkelte temaer.

Gjennom intervjuer er det mulig å få en mer dyptgående forståelse av den enkelte informants perspektiver og tanker rundt egen rolle. Ettersom undersøkelsen vil belyse hvordan lederne påvirker organisasjonen gjennom måten de blir styrt og styrer, er muligheten til å ha en dialog med dem viktig for å fange opp elementer som kan være ukjente for forskeren før innhenting.

## 3.2 Utvalg

For denne undersøkelsen er Forsvaret enheten som undersøkes, da som et utsnitt av offentlige virksomheter. Siden Forsvaret fortsatt er en stor organisasjon, er det gjort et videre utvalg av informanter. Et alternativ kunne vært å gjøre et nytt utsnitt av Forsvaret, enten gjennom en avgrensning til en avdeling, en gren eller et nivå. Valget falt derimot på Forsvaret da styringsdokumentene og regelverket som var tilgjengelig i hovedsak gjelder hele Forsvaret. Det ble også tidlig vurdert at et utvalg fordelt på større deler av Forsvaret kunne belyse flere nyanser som kunne ha betydning. For å gjøre dette er det brukt en kombinasjon av ulike utvalgsmetoder. I og med at det ikke var stor variasjon i funksjonen de ulike informantene skulle ha, var tanken at ulike typer avdelinger kunne gi dekkende resultater. Utvalget av intervjuobjekter har betydning for hvor mange nyanser av fenomenet det er mulig å belyse, så respondenter velges med mål om å skape en bredde og mangfold av forskningsobjekter (Jacobsen, 2022, s. 111). Dette oppnås eksempelvis ved å få representert ulike forsvarsgrener og ulike nivåer.

Først ble det vurdert hvor mange enheter det kunne være aktuelt å undersøke. Gitt Forsvaret som undersøkelsesenheter var utfordringen å se hvilke avdelinger som best kunne representere problemstillingen i Forsvaret. Det ble sett på hva som skiller avdelingene i et styringsperspektiv, og deretter vurdert hvilke variabler som kunne ha betydning for prosessen. I tillegg ble tilgjengeligheten til informanter vurdert. Enkelte av kriteriene som er brukt for å vurdere avdelingen og som bidrar til å definere variablene som undersøkes, er synliggjort i Tabell 1. Antall informanter med deres funksjon og hierarkiske tilordning er listet opp i

Tabell 2.

Tabell 1 Utvalgskriterier

Variabel	Nivå	Avdeling	Størrelse/kompleksitet	Lederen
Eksempler	Nivå 1 (Forsvarsstaben)	Luftforsvaret	Stor/mellomstor/liten	Alder
	Nivå 2 (gren-stab)	Sjøforsvaret	Flere mål/ underavdelinger	Tid i stilling
	Nivå 3 (132 LV)	Cyberforsvaret	Operativ/støtte	Erfaring fra tilsvarende

Tabell 2 Utvalg

Funksjon	Antall
<b>Ledere nivå 3</b>	4 (I1, I2, I3, I4)
<b>Fagpersoner økonomistyring nivå 2</b>	2 (I5, I6)
<b>Ledere på nivå 2</b>	3 (I7, I8, I9)
<b>Fagpersoner styring nivå 1</b>	2 (I10, I11)

Til sammen 11 informanter er valgt etter ulike kriterier for å kunne belyse prosesser, fortolkning og forståelsen fra forskjellige ståsteder. Antall intervjuobjekter er begrenset av tid og kapasitet, og er tiltenkt å gjøre et utsnitt av populasjonen basert på hva som ble vurdert som typisk, og hva som kunne gi spredning (Jacobsen, 2022). Dette medførte et utvalg som bestod av ikke tilfeldige, men bevisst utvalgte enheter. Dette har fordeler og ulemper, der kontroll på hva man undersøker, og at det kan gi variasjon, er fordeler. Ulempene kan være at det blir snevert og basert på forskerens forventning til utfall (Tansey, 2007, s. 768). I denne oppgaven begrenses formålet til å belyse mulige sammenhenger og legge til rette for utvikling av videre hypoteser innenfor området. Spesielt kan kultur og historikk knyttet til ulike forsvarsgrener ha stor betydning for resultatene. Dette nevnes i analysen, der enkelte forskjeller mellom de ulike grenene som faktisk er undersøkt beskrives. Dermed kan det antas at studier som inkluderer flere grener vil belyse flere særegenheter, nyanser og likheter mellom disse, og dermed gi mer informasjon rundt forsvarsgrenens betydning på

---

problemstillingen. Likevel vurderes utvalget på 11 informanter, med en bevisst tilnærming til antall ulike avdelinger og nivåer og hvilke personer som kan ha mye informasjon, å legge til rette for tilstrekkelig bredde og variasjon i utvalget (Jacobsen, 2022, s. 195).

Valg av informanter ble gjort basert på samtaler med kollegaer og egen kjennskap til organisasjonen. Noen av informantene er valgt basert på deres kunnskap og rolle innenfor fagfeltet virksomhetsstyring. Andre er valgt basert på deres rolle i prosessen og for å finne ut hvordan deres forståelse og erfaring er med handlingsrommet både fra overordnet og underordnet organisasjonsnivå.

Det har i noen tilfeller vært informanter som i egenskap av å ha sittet i flere relevante stillinger svarer på samme spørsmål med erfaring fra ulike perspektiver, da karriereveien i Forsvaret ofte følger en standardisert hierarkisk progresjon. Utvalgskriteriene som er trukket frem gir et skille på ulike informanter, men informantene svarer som enkeltpersoner og ikke for organisasjonen. Formålet med disse variablene er å kunne belyse synspunkter og erfaringer fra problemstillingen, og se om det er egenskaper ved det som går igjen på ulike steder i organisasjonen.

Det er flere variabler som også kunne vært med på å forklare eventuelle funn og forskjeller, men med et begrenset utvalg, og undersøkelsens omfang, må disse gjennomgås i senere undersøkelser. Spesielt vil jeg trekke frem mangel på variasjon i kjønn som en betydelig svakhet ved utvalget, noe som kan ha betydning for funn i dataene. Som nevnt tidligere er også variasjon i oppdrag, kultur og størrelse på andre grener i Forsvaret en variabel som kan bety at videre undersøkelser kan finne flere interessante nyanser. En måte som ble brukt for å forsøke å få med noen av disse nyansene, var gjennom bruk av informanter på overordnet nivå i utvalget. Disse har i egenskap av å ha en overordnet rolle bidratt til å belyse noen kulturforskjeller. Det er grunn til å anta at det er like mange nyanser som det er ledere i Forsvaret, men at en bredere undersøkelse kan gi verdifulle utvidelser av datagrunnlaget med flere forklaringer, nyanser eller hypoteser.

### **3.3 Kilder**

#### **Dokumentanalyser**

For å belyse det formelle styringssystemet er det gjennomført dokumentanalyser. Noen dokumenter er valgt ut basert på egen kjennskap til organisasjonen, i samtaler med kollegaer og basert på det som er trukket frem i intervjuene. I tillegg er dokumenter funnet i åpne kilder der søk ble gjennomført i Forsvarets database for regelverk og direktiv (FOBID),

---

regjeringen.no og Forsvarets forskningsinstitutt database for rapporter. Videre er tilgangen til Forsvarets intranett brukt til å søke etter relevante dokumenter som belyser problemstillingen. Dette har gitt en oversikt over Forsvarets ugraderte dokumenter, som årsrapporter, styrende dokumenter og instruksjoner, i tillegg til rapporter og analyser som er gjort med Forsvaret som undersøkelsesenheter. Disse dataene brukes til å belyse de formelle strukturene i Forsvarets styringssystem. Rapportene har også bidratt til å belyse noen uformelle egenskaper ved Forsvaret som har betydning for problemstillingen. Dette brukes ikke for å konkludere eller vurdere opplevelsene og handlingene til lederne, men for å belyse nyansene fra intervjuene og sammenligne det formelle med det opplevde. Dermed virker styrende dokumenter og rapporteringer som «tilleggsvitner».

Når det gjelder detaljer i Forsvarets interne styring er flere av de relevante dokumentene graderte. Gjennom egen rolle og funksjon, har jeg tilgang til og kjennskap til innholdet i disse dokumentene. Det er gjort vurderinger rundt om disse gir betydelig tilleggsinformasjon og dokumentasjon rundt problemstillingen, men konklusjonen har vært at de ugraderte dokumentene som er valgt dekker områdene tilstrekkelig, og nytten ved å inkludere gradert informasjon derfor vil være lav. Under er en kort beskrivelse av de enkelte dokumentene som er analysert.

### **Reglement for og bestemmelser om økonomistyring i staten**

Reglementet har som formål å beskrive standarder og forventninger for å sikre at statens midler brukes som Stortinget har bestemt og effektivt, at statens materielle verdier forvaltes forsvarlig og at mål og resultater oppnås (Finansdepartementet, 2022, s. 15). Den gjelder for alle statlige forvaltningsorganer, og er dermed det overordnede regelverket også for styring av Forsvaret og Forsvarets interne styring. Gjennom dokumentet beskrives minimumsstandarder for økonomistyring, noe som gir føringer, forventninger og krav til Forsvarets styring.

### **Direktiv for virksomhetsstyring**

Direktiv for virksomhetsstyring (Forsvarsstaben, 2018) er et overordnet rammeverk for beskrivelse av styringsprosessen og styringssystemet i Forsvaret. Den tar for seg styringssystemet, og gjennom dette vurderes Forsvaret formelle styringssystem. Den siste versjonen som er tilgjengelig trådte ut av kraft 1.1.2024, og det er foreløpig ikke en ny versjon på plass, så denne oppgaven bruker den sist utgitte versjonen som utgangspunkt.

---

## **Tildelingsbrev**

Styringen av Forsvaret har for langtidsplanperioden 2020–2024 vært formalisert gjennom bruk av tildelingsbrev, der mål, styringsparametere og rapporteringskrav til Forsvaret fra overordnet nivå er beskrevet. I langtidsplanen før dette ble det brukt et iverksettingsbrev, med endringer gjennom årene i perioden ved rettelsler og tillegg til iverksettingsbrevet. Dette dokumentet er brukt til å beskrive formaliserte mål, oppdragsformuleringer og styringsparametere med ulike kontrolltiltak.

## **Forsvarets grunnsyn på ledelse**

I dette dokumentet beskrives Forsvarets ledelsesfilosofi og styringsidealer. I gjennomgangen av denne er det vurdert hvordan TBSL ivaretas og på hvilken måte filosofien og idealene kan knyttes til styringssystemet. Den beskriver også oppdragsbasert ledelse (OBL) og sammenhengen mellom TBSL og OBL. Disse formelle beskrivelsene og Forsvarets prinsipielle tilnærming til dem er avgjørende for tolkning av ledernes opplevelser og erfaringer, og kan belyse bruken av eller avvik fra prinsippene.

## **Forsvarets virksomhetsplan**

Forsvarets virksomhetsplan er gradert og analyseres ikke i denne oppgaven. Her gis de fleste formelle styringssignaler i Forsvaret, og er slik sett en vesentlig informasjonskilde som kan bidra til å utdype eller forklare resultatene fra intervjuene.

## **Forsvarets årsrapport**

I Forsvarets årsrapport gjør Forsvaret en egenvurdering av måloppnåelse og resultater i perioden. Denne er brukt i analysen til å beskrive hvordan Forsvaret formelt ser på egen virksomhet og sammenhengen mellom ressurser, resultater og mål.

## **Forsvarets forskningsinstitutt rapporter**

Som forskningsinstitutt med hovedfokus på Forsvaret har Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) utarbeidet mange rapporter og analysert ulike deler av Forsvarets virksomhet. Flere av disse rapportene beskriver forutsetninger og muligheter for effektivisering av Forsvaret. I denne oppgaven er disse brukt som kilder:

- Forbedring og effektivisering i forsvarssektoren – realiserte eller bare rapporterte gevinster (Lien, 2019)



- 
- Modenhetsanalyse for forbedring og effektivisering i forsvarssektoren (Lien et al., 2020)
  - Et unyttet gevinstpotensial? – insentiver for forbedring og effektivisering på tvers av etatene i forsvarssektoren (Lien et al., 2019)

## **Intervju**

Det ble tidlig ansett som nødvendig å hente inn data til undersøkelsen med dybdeintervjuer. Informantene er valgt gjennom de beskrevne kriteriene i avsnitt 3.2. En intervjuguide er utarbeidet (Vedlegg 1) med spørsmål til et semistrukturert intervju. Guiden ble utviklet under gjennomgangen av teorien og i samtaler med personer i forsvarssektoren med erfaring fra styring og ledelse, men med en overvekt på styring. Spørsmålene ble strukturert rundt ulike deler av problemstillingen, og brukt til å forme samtalen. Siden undersøkelsesopplegget er beskrivende og abduktiv var poenget med guiden å bidra til en åpen samtale rundt temaene som omhandles med mulighet til andre forhold enn forventet fra teorien, og samtidig legge til rette for at de områdene som var identifisert i teorien ble inkludert i samtalen (Saunders et al., 2015, s. 156–157). Spørsmålene er innrettet med mål om å være så åpne som mulig for å gi informantene mulighet til å beskrive sine personlige tolkninger og forståelse av fenomenene. Da forskningsspørsmålene i stor grad er innrettet mot undersøkelsesenes forståelse av organisasjonens og egne rammevilkår, stammer empirien i hovedsak fra intervjuene. Resultatene fra intervjuene er strukturert og kodet for å beskrive sammenhenger som er gjentakende, i tillegg til at formuleringer brukes deskriptivt til å forklare informantenes tilnærming til fenomenet. For å gjøre dette brukes tematisk analyse som rammeverk.

## **3.4 Koding**

Gjennom det utforskende designet av intervjuene og utvalget av dokumenter var det hensiktsmessig å se på og kode innsamlet data og videre utvikle hvilke temaer som dukket opp i materialet og knytte disse til forskningsspørsmålene. Jeg benyttet Nvivo i kodingen av både dokumentene og transkripsjonene av intervjuene.

Som Jacobsen skriver er forskjellen på en induktiv og en deduktiv tilnærming til analyse mer en form for ideal enn virkelig (Jacobsen, 2022, s. 227). For å analysere dataene som er samlet inn, begynte jeg først med en induktiv tilnærming, der data fra dokumentene og transkriberte intervjuene ble kodet og kategorisert, en metode som ligner på tematisk analyse (Braun & Clarke, 2006). I og med at problemstillingen ble delt opp i forskningsspørsmål, med ulike

temaer, så var det på samme tid en deduktiv tilnærming til kodene og kategoriene (Jacobsen, 2022, s. 222). Dette førte til en vekselvirkning mellom dataene som var innhentet, og teorien som førte til en utvikling av kategorier til analysen. Selv om enkelte av temaene allerede var synliggjort i intervjuguiden og spørsmålsstillingen kunne anses som målrettet, ble kategoriene til gjennom en analyse av dataene innenfor temaene. Prosessen innebar å formalisere og strukturere informasjonen fra kildene, slik at dataene var mulig å vurdere i sammenheng med forskningsspørsmålene og problemstillingen (Krippendorff, 2018). Gjennom en kategorisering i eksplisitte og implisitte temaer, kan systematisering av dataene bidra til større forståelse for problemstillingen.

### **Identifisering av kategorier**

For å kategorisere ble problemstillingens tre hoveddeler brukt som de overordnede områdene. I tillegg ble tillitsdimensjonen brukt som et siste tema basert på det tredje forskningsspørsmålet. Intervjuene og dokumentene som er brukt ble gjennomgått og systematisert for å se på gjennomgående koder og kategorier. Egenskaper fra teoriinnhenting som ble gjenkjent i dataene bidro til å vurdere kategoriseringen. Kategoriene ble så sortert inn i temaene, basert på hvilke temaer de ble tolket til å belyse. Kategoriene ble så brukt til å sammenligne den formelle informasjonen fra dokumentene med opplevelsene til informantene. Temaene med underkategorier er presentert i Tabell 3.

Tabell 3 Identifisering av kategorier

Styringssystemet	Egenskaper ved mål- og resultatstyring
	Organisasjonsstruktur
	Oppdragsbasert ledelse
	Formalisering av effektiviseringsarbeid
Styringskompetanse	Ressurser i egen virksomhet
	Erfaring fra endringsarbeid
	Valg av og forståelse for egen lederstil
	Innsikt og vurdering av handlingsrom
	Kultur for endring
Tillit	Balanse mellom tillit og kontroll
	Rapportering
	Opplevelse av organisasjonsstrukturens påvirkning på tillit
	Handlingsrom for effektivisering

Handlefrihet for effektiviseringsarbeid	Vurdering av behov for effektivisering
	Insentiver for effektivisering

Gjennom kategoriseringen ble det tydeligere at forskningsspørsmålet knyttet til tillitsdimensjonen i virkeligheten var mer gjennomgående i de to andre forskningsspørsmålene enn noe som enkelt lot seg skille ut. Selv om det beholdes som et eget tema, behandles det i drøftingen som en del av styringssystemet og styringskompetansen.

### 3.5 Gyldighet og pålitelighet

En gjennomgang av en studies gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet) er viktig for å vurdere i hvilke sammenhenger funnene har betydning, og hvordan de kan bidra til kunnskapsutviklingen. En kritisk gjennomgang av gyldigheten vil bidra til å vurdere kvaliteten til dataene, og om de representerer virkeligheten. En vurdering av påliteligheten vil kunne bidra til å forklare om dataene som er samlet inn er til å stole på, og hvordan man er kommet frem til det.

En undersøkelses gyldighet kan beskrives med intern eller ekstern gyldighet (Jacobsen, 2022). For å vurdere den interne gyldigheten til undersøkelsen er det gjennom et kritisk blikk på metoden, kildene og dataene et behov for å se om dette er tilpasset for å få frem virkeligheten. Den eksterne gyldigheten vurderes gjerne ut fra om funnene i undersøkelsen er overførbare til andre utvalg av den totale populasjonen som utsnittet er ment å beskrive. Pålitelighet knytter seg ifølge Jacobsen til utfordringer som oppstår når det forskes på mennesker, der flere forhold kan påvirke om dataene er til å stole på (2022, s. 240)

Den interne gyldigheten vurderes gjennom om resultatene oppfattes som riktige (Jacobsen, 2022, s. 240). I denne studien er kildene som er brukt en blanding av intervjuer og dokumenter. For den interne gyldigheten er det viktig å vurdere om man har fått tak i de riktige kildene. Kildene som er brukt har en relativt variert bakgrunn og ulik grad av erfaring i den funksjon de intervjues for å representere. For å legge til rette for at de gir så riktig informasjon som mulig, er spørsmålene i hovedsak rettet mot egne opplevelser og organisasjon. Dette reduserer mulighet til annenhåndsinformasjon og synsing ved at informantene har en nærhet og knytning til fenomenet. Ved å bruke dokumenter som har en mer varig og generell gyldighet til å underbygge og forklare det formelle, styrkes den interne gyldigheten. Ved en kritisk gjennomgang av sammenhenger og kategorier som er identifisert kan det bidra til at det er mer sannsynlig at de er riktige forhold som er funnet. I denne studien

---

er det likevel ikke sett på kausale sammenhenger, og formålet er å belyse aktørenes opplevelser. Den beste måten å validere gyldigheten i så måte er gjennom respondentvalidering, der de som er undersøkt kan konfronteres eller gis mulighet til å se på funn og konklusjoner (Jacobsen, 2022, s. 245). Dette gjøres for å se om informantene kjenner seg igjen i funnene, og kontrollere egen forståelse. Sitater er dermed oversendt til informantene for en bekreftelse på om de er riktig forstått. En annen kritikk som kan knyttes til den interne gyldigheten er valgene av informanter, og at de er tilpasset en forutinntatthet for fenomenet. For å redusere sannsynligheten for at jeg bare fant kilder som ville bekrefte egne antakelser ble de funnet fra ulike deler av Forsvaret, og uten at de var kjent for meg fra før.

For å ha et kritisk blikk knyttet til påliteligheten til studien, er en gjennomgående vurdering av om metodene og opplegget som er valgt, er med på å påvirke det som undersøkes (Jacobsen, 2022, s. 250). Dette er spesielt viktig i et undersøkelsesopplegg med intervjuer, der temaet kan være kontroversielt og sensitivt for informantene. Effektivisering er et tema mange har mye meninger om, noe som gjør at det ble vurdert som hensiktsmessig å tone ned dette i intervjuguiden. Selv om problemstilling og bakgrunn for studien ble oversendt til informantene på forhånd, ble områdene som kunne tenkes å frembringe negative assosiasjoner satt inn etter litt enklere og mer konkrete emner. Dette var en bevisst tilnærming for å unngå at resten av svarene var farget av temaet. Videre er stegene for studien og kategoriene som er identifisert presentert slik at de kan etterprøves og kontrolleres (Creswell & Creswell, 2018, s. 202).

Til sist kan en undersøkelses kvalitet beskrives gjennom den eksterne gyldigheten, som Jacobsen også betegner som overførbarhet (Jacobsen, 2022, s. 255). Med overførbarhet menes ofte på hvilken måte funnene fra en undersøkelse kan generaliseres til andre enn dem som er undersøkt. I en kvalitativ studie vil generaliserbarhet ofte være begrenset, da formålet ikke nødvendigvis er å beskrive sannheter som gjelder andre enn undersøkelsesenheter, men å belyse temaer og nyanser som er av betydning for de som undersøkes og problemstillingen som skal besvares (Creswell & Creswell, 2018, s. 202). Generaliserbarhet er ikke nødvendigvis et godt mål i seg selv (Flyvbjerg, 2006, s. 10), og denne oppgavens fremste formål er å øke forståelsen for temaet, ikke lage en generell teori. For å øke sannsynligheten til at funnene gir en ekstern verdi på andre enheter i samme kontekst, ble utvalget bestemt ved å se på om de kan belyse det som er typisk, i tillegg til en spredning som kan representere noe

---

av spennvidden. En annen måte Jacobsen trekker frem for å muligens bidra til sannsynligheten for å gjøre funnene generaliserbare, er ved å velge minst sannsynlige enheter (Jacobsen, 2022, s. 257). Denne metoden ble ikke brukt i denne undersøkelsen.

### **3.6 Etiske vurderinger**

Forskerens personlige erfaringer og bakgrunn har betydning for hvordan en kvalitativ studie utvikler seg og gjennomføres (Creswell & Creswell, 2018, s. 183). I denne oppgaven påvirkes spesielt dette gjennom at forfatteren jobber ved organisasjonen som undersøkes, har gjennomført store deler av sin utdanning i virksomheten og gjennom dette er en del av kulturen som undersøkes. Dette gir en del fordeler, som at det kan være lettere å få tilgang til informasjon, man har førstehåndskunnskap til det som studeres og det kan være lettere å vurdere kvaliteten på informasjonen siden man kan forstå de uformelle strukturer og språket som brukes (Jacobsen, 2022, s. 59). Spesielt forståelsen for språket som brukes, og hva informantene og organisasjonen er opptatt av, forenkler prosessen med å analysere dataene. Det er også viktig å være bevisst på ulempene ved å undersøke egen organisasjon. Når man kommer fra innsiden av en organisasjon kan det være «blinde flekker» basert på en forutinntatt holdning til hvordan tingene gjøres i organisasjonen, og at man dermed ender med å registrere det man forventer at skal være der, mer enn slik det faktisk er (Jacobsen, 2022, s. 59). I tillegg kan det være vanskelig å holde en kritisk avstand til det man undersøker, man kan oppleves som partisk eller ende med å sensurere egne kritiske synspunkter av hensyn til å skulle tilbake til organisasjonen.

I denne oppgaven har jeg valgt et tema jeg interesserer meg for, og har erfaringer med. Dette er viktig å hensynta i vurderingen av om man bør studere egen organisasjon (Jacobsen, 2022, s. 60). Tilgangen til intervjuobjekter har også ført til at tidligere medarbeidere har vært valgt og avdelinger jeg har tjenestegjort ved er med i utvalget. Dette gir en forståelse for enheten som studeres, men også en risiko for å være farget av tidligere erfaring. For å bøte på dette er flere andre avdelinger og enheter lagt til i utvalget. Disse intervjuobjektene er i tillegg ukjente for meg, noe som gjør at noen av ulempene blir redusert. Om fordelene oppveier for ulempene kan være uklart, derfor har jeg i utarbeidelsen av problemstillingen ikke hatt til hensikt å bevise eller motbevise noe som er «galt», men heller satt som mål å beskrive de faktiske forholdene og analysere dem i en teoretisk sammenheng. Egne antakelser og forutinntatthet er i så stor grad som mulig vurdert i arbeidet inn mot utarbeidelse av intervjuguiden, og jeg har

---

vært bevisst i gjennomføringen av intervjuene, der det hele tiden var underbevisst en søken etter informasjon som kan falsifisere egne erfaringer (Jacobsen, 2022, s. 60).

En annen vurdering som er gjort av de etiske forholdene ved undersøkelsen er de ulike informantenes roller. Som ansatt i en hierarkisk organisasjon, der informantene er på et høyere nivå enn den som gjennomfører undersøkelsen, kan min forståelse av informantene farges av forholdet til dem (Creswell & Creswell, 2018, s. 184). I tillegg kan dette påvirke informantenes vilje og mulighet til å dele detaljert informasjon om egne beslutningsprosesser. Et annet forhold ved informantene er at de sitter i sine respektive stillinger, med betydelig ansvar og forventinger. Dette kan påvirke deres insentiver til å være helt ærlig i sin fremstilling dersom det skulle være negative forhold som ikke ønskes trukket frem, eller som kan gi negative konsekvenser.

## **Begrensninger**

Gjennomføring av intervju er en tidkrevende prosess, og tiltak for å forenkle og administrere at flest mulig relevante informanter deltar er gjort. Dette har resultert i at noen intervjuer gjennomføres med fysisk oppmøte og samtale, mens andre er gjennomført ved hjelp av digitale hjelpemiddel som videosamtale. Konsekvensen av dette er vanskelig å bedømme, men gir en ulikhet i tilnærmingen til informantene som kan påvirke resultatene. Samtidig har en del nyere forskning vist at gjennom den teknologiske utviklingen som har vært i det siste, er forskjellen mellom ansikt-til-ansikt intervjuer og digitale intervjusettinger blitt mindre (Jacobsen, 2022, s. 164). Det antas at det er lettere å oppnå fortrolighet og tillit ved å ha en fysisk samtale, der det er større mulighet for å kunne oppfatte endringer i kroppsspråk. Andre utfordringer med å gjennomføre digitale intervjuer kan være tekniske problemer, i tillegg til at det å være bak en skjerm kan være en barriere for noen informanter til å føle seg helt trygg i settingen. Det er likevel mindre ulemper knyttet til det å gjennomføre digitalt intervju med dagens teknologi, som legger til rette for den samme gode flyten i en samtale som ved fysisk oppmøte. Helt ideelt skulle alle intervjuene vært gjennomført under samme forhold, men dette har ikke latt seg gjøre i dette arbeidet. Det er likevel ikke vurdert til å ha stor betydning for funnene i denne omgang.

Dette kapittelet har presentert forskningsopplegget til denne oppgaven med basis i en intensiv studie med et utvalg av 11 informanter og med analyser av styringsdokumenter.

Hovedhensikten med forskningsdesignet var å finne nyanser og eksempler som kunne bidra til

---

analysen av hvordan styring, tillit og kompetanse påvirker handlingsrom for effektiviseringsarbeid.

---

## 4 Presentasjon og drøfting av empiriske funn

I dette kapitlet presenteres oppsummering av informasjonen innsamlet gjennom intervjuene og dokumentanalysene gjennom en tematisk oppdeling. Den tematiske analysen av intervjuene og dokumentene endte i temaer og underkategorier som beskrevet i kapitlet Identifisering av kategorier. Resultatene fra de ulike kildene brukes til å forsterke eller utforske temaene og presenteres om hverandre.

Dette kapitlet har som formål å systematisere og analysere de empiriske funnene, ved å karakterisere sammenhengene mellom de formelle beskrivelsene av styringen i Forsvaret, den opplevde styringen av Forsvaret og hvordan de påvirker effektiviseringsarbeidet gjennom bruk av det teoretiske rammeverket som er beskrevet. Kapitlet deles inn i fire deler, der forskningsspørsmålene innledningsvis gjennomgås hver for seg med delkonklusjon på hvert spørsmål. Data knyttet til tillitsdimensjonen behandles sammen med de andre forskningsspørsmålene, også oppsummeres og drøftes tillit for seg med en delkonklusjon i eget delkapittel. Deretter oppsummeres disse i en helhetlig beskrivelse av handlefriheten til effektiviseringsarbeidet. I Tabell 4 er hovedfunnene presentert overordnet.

Tabell 4 Hovedfunn om formell og uformell handlefrihet og effektiviseringsarbeidet

	Formelt (basert på dokumentene)	Opplevd (basert på intervjuene)
Handlefrihet for effektiviseringsarbeid	De overordnede formelle dokumentene beskriver effektiviseringsarbeid som en kontinuerlig og integrert del av virksomheten. Virksomhetens styring og kontroll skal tilpasses virksomhetens egenart og risiko.	Handlefrihet oppleves og brukes på enkelte områder, mens på andre fremstår forståelsen av fullmakter og kompetanse til å se muligheter som begrenset
Styringssystem	Styringssystemet presenteres med en resultatkjede, der sammenhengen mellom ressurser og aktiviteter knyttes sammen med resultater og effekter. Det formelle definerer få konkrete begrensninger på	Styringssystemet oppleves som mer kontrollerende enn tillitsbasert, basert på de områdene det oppleves detaljstyring og uhensiktsmessig rapportering.



	handlefriheten som er tilgjengelig for ledere. I styringsdokumentene er det få konkrete krav til effektivisering av virksomheten.	Det er få tilfeller av faktisk opplevde krav til effektivisering ut over de tiltak som blir igangsatt sentralt.
Styringskompetanse	Strukturen er hierarkisk bygget opp, slik at det forventes at ledere som når nivåene der det er budsjett- og resultatansvar, har hatt roller og funksjoner med mulighet til å tilegne seg kompetanse innen styring og ledelse. Det kan fremstå som de formelle kravene til ledere i større grad vektlegger operativ kompetanse over forvaltnings- og styringskompetanse	Lederens kompetanse og forståelse av egen rolle og ansvar har vel så mye betydning for handlingsrommet som den formelle beskrivelsen av handlingsrommet. Informantene opplever å mangle ressurser som kan gi dem gode innspill til områder som kan effektiviseres.
OBL/TBSL	Forsvarets grunnsyn på ledelse beskriver de formelle sammenhengene mellom OBL og TBSL, og at de i stor grad er sammenfallende i hva de søker å oppnå, nemlig størst mulig grad av autonomi ut fra felles forståelse av målsettingen. Det er få konkrete beskrivelser av hvordan tillitsbasert styring og ledelse skal muliggjøres, selv om det beskrives som en forutsetning for effektiv virksomhetsutøvelse.	Opplevelsen av tillit defineres i stor grad gjennom forventningene og kravene til rapportering. Manglende fullmakter gir opplevelse av lite tillit. Informantene opplever tillit, men kan i liten grad beskrive hvordan det utarter ut over reduksjon i rapportering og mindre innblanding fra overordnet nivå.

## 4.1 Styringssystem

Første forskningsspørsmål er hvordan Forsvarets styringssystem påvirker handlingsrommet for effektiviseringsarbeid. Hvordan styringssystemer virker og påvirker virksomheten er et

---

omfattende spørsmål, der mange elementer knyttet til styringssystemet kunne vært brukt til å belyse spørsmålet. Reglementet for økonomistyring i staten definerer kravene som «Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet» (Finansdepartementet, 2022, s. 17). I dette kapittelet presenteres Forsvarets tilnærming til denne tilpasningen. For å beskrive styringssystemet er kapittelet delt opp i de identifiserte underkategoriene, og hvordan deres egenskaper påvirker handlefrihet for effektiviseringsarbeidet.

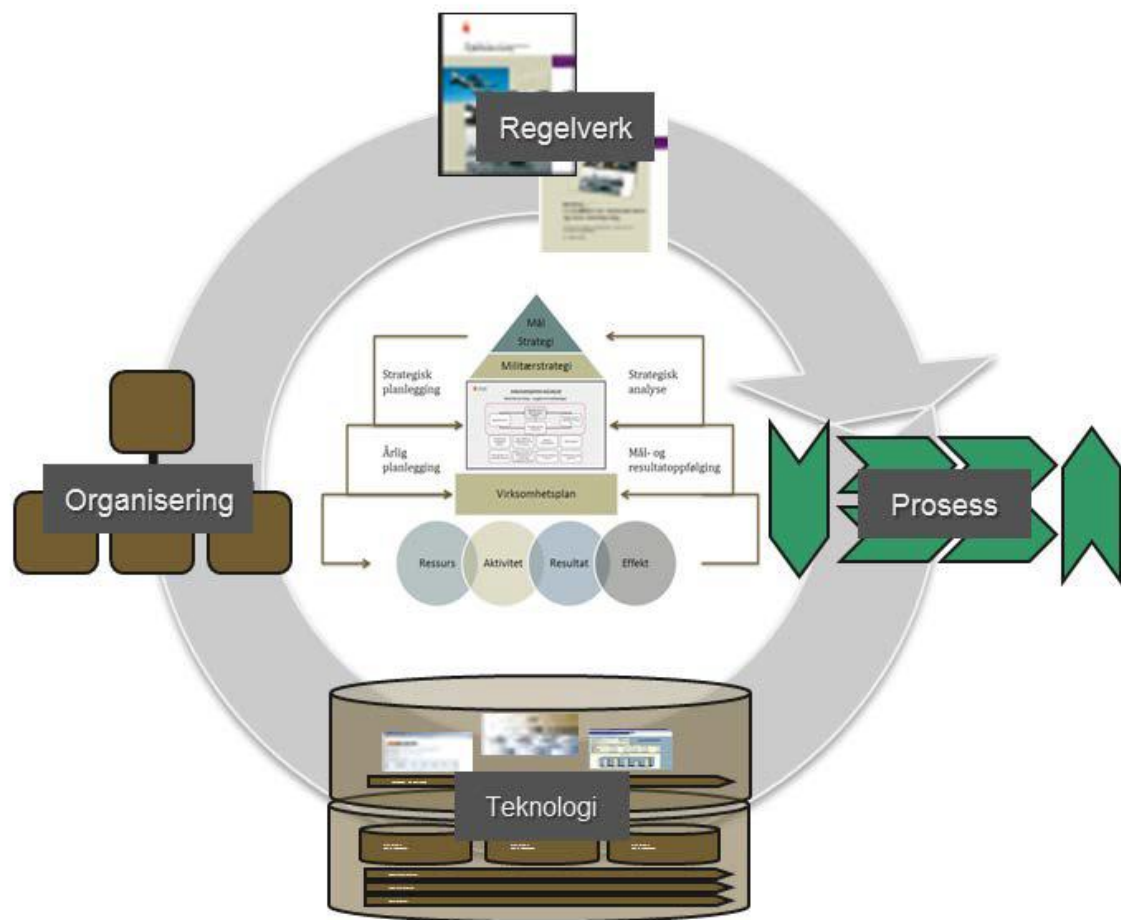
### **Egenskaper ved mål- og resultatstyring i Forsvaret**

Forsvaret er en hierarkisk organisasjon, med Forsvarsstaben (FST) som det overordnede styringsnivået, der dialogen med departementet som har etatsstyringsansvaret foregår. Under dette nivået består Forsvaret av driftsenheter i Forsvaret (DIF), som er grenene og andre overordnede strukturelementer og som tidligere var egne kapitler i strukturen til statsbudsjettet. Fra 2021 ble dette foreslått omgjort (Prop. 1 S (2020-2021), s. 91), slik at hele Forsvaret nå er under ett kapittel, for å styrke forsvarssjefens mulighet til å omdisponere budsjettmidler i gjennomføringen av virksomheten.

Under DIF nivået i Forsvaret er det budsjett- og resultatansvarlige avdelinger (BRA) som har egne oppdrag og økonomiske rammer delegert av overordnet nivå, og er det laveste nivået med formalisert budsjett- og resultatansvar. Den enkelte BRA kan ha flere avdelinger som gjennomfører og løser oppgavene.

Styring av Forsvaret er, som følge av å være en offentlig virksomhet, underlagt de samme krav og regler som resten av offentlig sektor. De grunnleggende styringsprinsippene som gjelder er definert i §4 i Reglement for økonomistyring i staten (Finansdepartementet, 2022, s. 16). Forsvarets styringssystem var frem til 1.1.2024 definert i Direktiv for virksomhetsstyring (Forsvarsstaben, 2018), men dette er trådt ut av kraft, uten at det er innført et nytt direktiv. I denne oppgaven er det derfor lagt til grunn prinsippene og beskrivelsene av styringssystemet fra det utgåtte direktivet. Forsvarets styringssystem er strukturen som ledere må innrette seg etter ved planlegging og gjennomføring av sin virksomhet. Rammefaktorene og forståelsen av systemet er en vesentlig del av forholdene som antas å påvirke handlefriheten. Ved å begynne med å se på disse forutsetningene er målet å ramme inn de ytre faktorene som påvirker lederens handlingsrom for effektivisering.

Direktivet beskriver at systemet består av styringsmodellen, regelverk, Forsvarets prosessmodell, teknologi og organisering, ansvar og myndighet. Den illustreres i Figur 4.



Figur 4 Forsvarets styringssystem (Forsvarsstaben, 2018, s. 4)

Alle elementene i styringssystemet bidrar til å definere handlefriheten i organisasjonen. Regelverk fastsetter de formelle rammene for hvilke fullmakter og egenskaper i virksomheten som reguleres overordnet. I vurderingen av om styring er tilpasset virksomhetens egenart og risiko (Finansdepartementet, 2022), kan regelverk spesielt trekkes frem som et verktøy for å kontrollere for risiko. Handlefrihet blir dermed rammet inn av de reglene som er nedtegnet for virksomheten. Flere av informantene trakk frem at regelverk som begrensende for den reelle handlefriheten

*Sjefene er ganske klar over hvilket handlingsrom de har, og de ønsker å sette i gang med en del ting, men de blir ofte møtt med regelverkene vi har i forhold til kall det anskaffelse, bygging osv. (I9)*

Dette belyser godt funksjonen til regelverket. Gode forslag og tanker for endringer hindres, eller bremses av regelverket basert på hvilke handlinger som ønskes. Det er flere informanter

---

som reflekterer rundt handlingsrommet som eksisterer i regelverket, og at de i perioder har sett etter muligheter innenfor de rammene, men at dette stort sett gjøres i forbindelse med å løse en utfordring, og ikke gjennom en kontinuerlig prosess med fokus på å utnytte muligheter. Samtidig er reglementene i stor grad utarbeidet av Forsvaret, der disse virksomhetsinterne reglene kan ha mer eller mindre kobling til etterlevelse av statlige instruksjoner eller rettslige regler for å bidra til internkontroll eller risikostyring (DFØ, 2022). Et poeng som ble trukket frem var at det gjøres mye endringer i organisasjonen, men endring av regelverk tar for lang tid.

*Bestemmelser, direktiver, regel, dette må også utvikles. Vi gjør endringer, men tar ikke inn over oss at skal disse endringene ha tilstrekkelig effekt så må vi kanskje gjøre noe med lovverk, direktiver og bestemmelser. (I7)*

En av informantene trakk frem både muligheten og begrensningen som kan ligge i reglementene, nemlig at virksomheten selv kan vurdere på hvilket nivå handlefriheten skal ligge. I eksemplet trekkes Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS), som er ansvarlig for forvaltning av personell i Forsvaret frem. Ved å sentralisere forvaltningen av personell til en felles avdeling, der rettigheter og fullmakter innenfor HR-området er gitt, er opplevelsen at dette reduserer handlefriheten. Selv om fullmakter kan delegeres for å gjøre personell disponeringer, opplever noen at dette er rettigheter Forsvarsstaben (FST) ikke ønsker å delegeres.

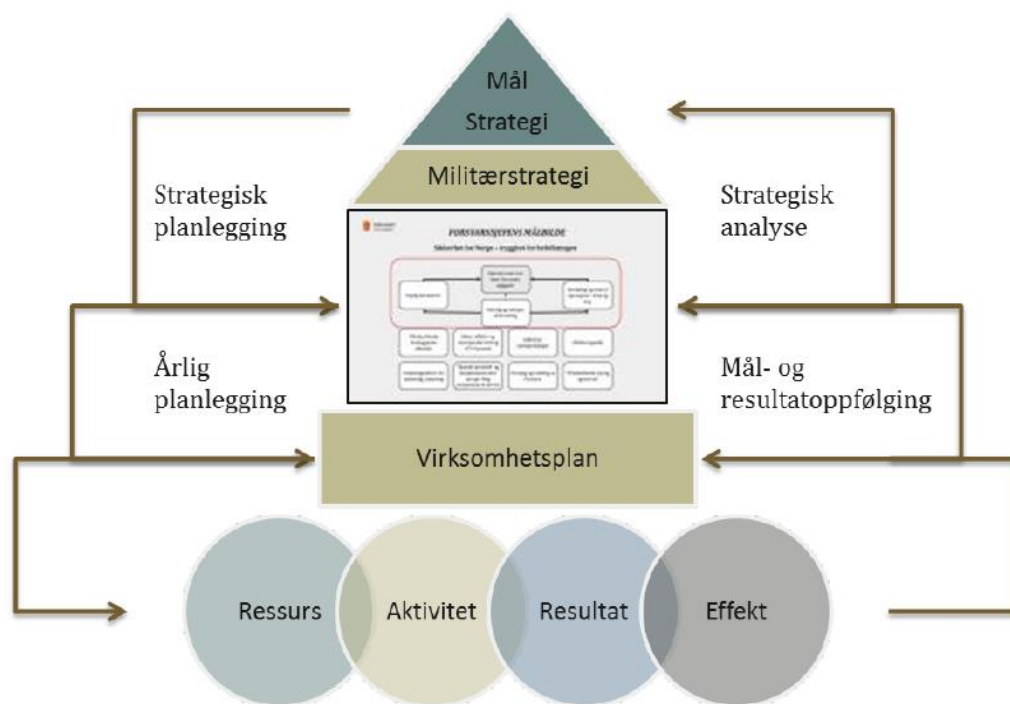
*Hvis alt går gjennom FPVS i HR søyla så fjerner vi en del ting, men det er basert på mistillit i utgangspunktet, at FST ikke har gitt fra seg de rettighetene ned til DIF eller BRA nivå, alt må søkes om. (I2)*

Dette sørger for en treghet i systemet, som bidrar til å sikre de forvaltningskravene som stilles til offentlige virksomheter, og dermed de statlige instruksene. Videre fører dette til en opplevelse av redusert handlingsrom for ledere, og at de ikke opplever at de kan utnytte muligheter når de oppstår. Basert på informantenes tilbakemeldinger er det å tilsette personell en veldig krevende prosess som tar lang tid og reduserer deres muligheter til å gjøre organisasjonen mer effektiv.

*Vi må forenkle regelverket rundt forvaltning av personell. Det er slik i dag, satt på spissen, at HR-regelverket vårt er nesten vår største fiende. Det er ekstremt krevende å få re-ansatt en person. (...) En sivil bedrift har ikke råd til, hvis de trenger en ny person så har de ansatt en på en til to måneder, vi bruker minimum et halvt år. Hvis vi skal gjøre noe fortere enn det så blir personen midlertidig ansatt og har ingen forutsigbarhet. (I9)*

Gjennom intervjuene er det tydelig at informantene i hovedsak kjenner til regelverket, og har i mange tilfeller undersøkt og vurdert handlingsrommene knyttet til det. Samtidig kan det fremstå som lite strukturert og betinget av hvilke utfordringer som oppstår og hva man forsøker å løse om man ønsker å finne alternativer. Selv om regelverket kan legge opp til handlingsrom, er det lite som tyder på at dette er konkretisert og forklart slik at det oppleves likt blant alle.

I Forsvarets styringssystem er det laget en styringsmodell som en beskrivelse av hvordan styring i Forsvaret skal gjennomføres. Den inneholder en resultatkjede som beskriver det som skal styres på, og styringsprosesser som beskriver hvordan det skal styres. Resultatkjeden er i all hovedsak basert på det samme som produksjonsprosessen, og basert på hvordan Forsvarets styring er satt opp kan det stemme med plasseringen av målstyring i Johnsens modell for styringsformer (Johnsen, 2007, s. 105).



Figur 5 Forsvarets styringsmodell (Forsvarsstaben, 2018, s. 5)

Figur 5 viser Forsvarets tilnærming til mål- og resultatstyring, og skal legge til rette for en felles forståelse av hvordan input av ressurser og aktivitet fører til resultater og effekter (mål) gjennom ulike nivåer og prosesser. Den setter målene for virksomheten i en felles kontekst, og beskriver kravene til planlegging og rapportering. I direktivets beskrivelse av styringsmodellen er ikke effektiv ressursutnyttelse eller hvordan denne modellen kan sørge

---

for det beskrevet. Samtidig hevdes det at Forsvarets styringsprinsipper underbygger oppdragsbasert ledelse, der knytningen mellom styring og ledelse i Forsvaret konkretiseres. Prinsippene som trekkes frem er a) klargjøring av ansvar og myndighet, b) delegering av ansvar og myndighet så langt det er hensiktsmessig, c) ansvar og myndighet skal følges ad, og d) ansvar skal gjøres gjeldende (Forsvarsstaben, 2018, s. 7). Det kan gjennom dette konkluderes med at plassering av ansvar er en viktig del av styringen av Forsvaret.

Rammebudsjetteringsprinsippet legger til rette for Forsvarets ledelsesprinsipper rundt roller, ansvar og myndighet. Gjennom delegering av ansvar fra Forsvarets øverste ledelse, til driftsenhetene i Forsvaret (DIF) og videre til budsjett- og resultatansvarlige avdelinger (BRA) har idealet vært å plassere målene på det nivået der virksomheten utøves, med ansvar og myndighet til å kunne vurdere ressursbruken for å oppnå målene. I Forsvarets grunnsyn på ledelse stadfestes det, i likhet med staten for øvrig, at det overordnede virkemiddelet for styring i Forsvaret er mål- og resultatstyring (Forsvaret, 2020a, s. 8). Effektiv ressursutnyttelse har vært forsøkt tydeliggjort på forskjellige måter i styringen, eksempelvis gjennom et eget mål i mål- og resultatstyringen (Forsvaret, 2020b, s. 13). Dette målet ble i et endret målbilde for 2021 fjernet (Forsvaret, 2021, s. 5). Mål- og resultater blir oppfattet å i hovedsak knytte seg til de operative målene, og effektiv forvaltning kommer i andre rekke. Selv om flere beskriver forsvarlig forvaltning som en forutsetning for sin virksomhet, så fremkommer det som mindre interessant for informantene.

Det gjenstår fortsatt elementer av budsjettstyring i styring av Forsvarets virksomhet. Det følger statens budsjettprosess og fastsetter plan og økonomiske rammer for virksomheten. I Forsvarets styringssystem er prosessmodellen trukket frem som et verktøy for effektiv mål- og resultatoppnåelse. Prosessene dekker alle fagområder og skal legge til rette for statusrapportering og oppfølging av de risikoområder og avvikene som er identifisert.

*Forsvaret har i 2021 iverksatt tiltak for å forbedre styringsprosessene gjennom modernisering og digitalisering som skal effektivisere prosessene og heve kvalitet på styrings- og beslutningsstøtteinformasjon.(Forsvaret, 2021)*

Gjennom informantenes beskrivelser av prosessen rundt plan- og budsjettarbeid både nedover i egen organisasjon og oppover, har det mange likheter med budsjettstyring som beskrevet av Johnsen (Johnsen, 2007). Dette er dermed en prosess med større fokus på ressurser enn på målene, dersom ikke disse settes i sammenheng. Enkelte opplever mindre grad av dialog og samarbeid rundt utarbeidelse av rammer sett opp mot målene, mens andre opplever større grad av dialog. Dette ser imidlertid ikke ut til å påvirke i så stor grad opplevelsen av tillit,

---

verken fra overordnet, eller til overordnet. Dette kan bety at selve dialogen rundt hvor mye ressurser som er tilstrekkelig for å løse oppdragene ikke nødvendigvis er en betydelig faktor for opplevd eller faktisk tillit i styringen.

Mål- og resultatstyring legger premisset, og til rette, for at oppdragsbasert ledelse (OBL) (Forsvaret, 2020a) gir ledere i Forsvaret det nødvendige handlingsrommet til å løse sine oppgaver basert på best mulig forståelse for dette fra lederen.

Flere av informantene mener at mål- og resultatstyring i tilstrekkelig grad legger forholdene til rette for at de opplever at de gis tillit til å løse sine oppdrag best mulig innenfor sine rammer. Flere påpeker en økende grad av dialog i utarbeidelse av målene, og at det er rom for å påvirke målene slik at de i størst mulig grad reflekterer en felles forståelse for hva man ønsker å oppnå med virksomheten. Dette henger godt sammen med det Busch og Vanebo beskriver som idealene til mål- og resultatstyring i offentlig sektor, der felles forståelse for målene og ansvaret er vesentlig (Busch & Vanebo, 2021).

Gjennom styringsmodellen, og mål- og resultatstyringen i Forsvaret er det lite som tyder på at insentiver for effektivisering har en tydelig funksjon. Effektiv ressursutnyttelse og mål og resultatoppnåelse beskrives, men det reflekteres ikke over hva som menes med effektive prosesser og ressursutnyttelse. Gitt det instrumentelle perspektivet, der ansatte og ledere vil handle slik de formelle retningslinjene påpeker vil en forvente at alle deler av organisasjonen arbeider mot de samme målene og resultatene (Christensen et al., 2021). Dette vil også lede til at de tar rasjonelle avgjørelser, og at det er en felles oppfatning av hva som er effektivt.

Informantene er tydelige på at de ikke opplever en kommunisert eller felles vurdert tilnærming til hva som er effektivt. Samtidig er dette en av egenskapene ved å gi et ansvar, hensikten skal være at den med kunnskap og nærhet til området skal kunne velge de beste løsningene. Flere har reflektert rundt hva som skjer dersom de finner områder for mulig endring, og spesielt der det gjør betydelige økonomisk utslag er de tydelig på at det er noe de vil rapportere videre. Det største insentivet som virker å komme fra lederne er viljen til å gjøre ting bedre.

Flere påpeker at de er på konstant utkikk etter måter å forbedre den operative virksomheten, og det er ofte her initiativene og forslagene kommer fra nivåene under. Samtidig har flere av informantene sagt at det er størst vilje til å finne ut hvordan man kan få til mer, noe som kan fremstå som ambisjonsøkninger, heller enn eksempelvis konstansreducerende tiltak. Dette

---

kan ha sammenheng med at målene og ambisjonsnivå ikke er tydelig konkretisert, noe som også trekkes frem som en del av handlingsrommet til lederne.

*Jeg ser på de operative kravene som en, de er litt sånn «fluffy» fra før av, med vilje. De skrives litt sånn «fluffy» for at du skal ha et handlingsrom. (I2)*

En slik tilnærming til målene og kravene legger til rette for at de med ansvaret, og kompetansen, til en viss grad blir dem som vurderer måloppnåelsen. Dette kan brukes som en bevisst tilnærming for å oppnå handlefrihet i oppdragsløsning, og oppnå fleksibilitet for ledere. Samtidig kan denne handlefriheten begrenses ved bruk av styringsparametere knyttet til målene, der disse kan gi større opplevd grad av detaljstyring.

*Spesielt når vi er så detaljstyrt på enkelte områder fra nivåene over, sånn som årsverksramme, der kunne vi kanskje gjort noe om det var bedre muligheter. (I5)*

En av utfordringene som trekkes frem er allerede marginale ressursrammer, som ofte oppleves som for marginale, og at alle tiltak dermed bare ses i sammenheng med å få ressursene til å gå opp, og ikke som gjennomtenkte og fornuftige tilpasninger av virksomheten. Dermed ses ikke mulige effektiviseringer som faktisk effektivisering, men som uønskede tiltak som reduserer kapasiteten. I tillegg har det vært en opplevd sannhet blant medarbeiderne at dersom man finner mulige innsparinger vil disse pengene gå til «noe annet» som den enkelte kanskje ikke opplever som like viktig. Samtidig peker de aller fleste informantene på at de har opplevd en betydelig endring på dette området, og at det nå i større grad enn tidligere er forståelse og kommunikasjon om prioriteringene og de felles utfordringene som eksisterer, kanskje spesielt innad i grenene. I tillegg forteller de om en opplevelse av at det er større forståelse og vilje til å håndtere oppdukkende behov dersom de kommer med det, noe de sier bidrar til å styrke viljen til også å melde fra når de har mindre behov som kan brukes til å håndtere andre utfordringer.

I Forsvarets Plan for modernisering og effektivisering gjøres en definisjon av hvordan Forsvarsstaben (FST) skal sørge for modernisering «Det er gjennom FSTs to hovedoppgaver *virksomhetsutvikling* og *virksomhetsstyring* at FST vil drive moderniseringen» (Forsvaret, 2022, s. 5: min utheving). I Forsvarets årsrapport trekkes det frem at målsettingen i planen for virksomheten er å legge et større ansvar til ledere.

*Det har vært en målsetning å gi Forsvarets sjefer større ansvar for å møte forventningene og kravene som er satt. Forsvarssjefens plan 2021–2032 ble utgitt med en situasjonsbeskrivelse som etterfølges av forsvarssjefens intensjon og utførelse. (Forsvaret, 2021)*



---

I intervjuene har dialogen mellom nivåene blitt trukket frem som en betydelig faktor ved styringen. En styringsdialog, der handlingsrom og resultatforventninger diskuteres, forklares av flere informanter som betydningsfull i arbeidet med å avstemme eget oppdrag. Flere påpeker manglende prioriteringer og avklaringer som en utfordring i etterkant av en styringsdialog. Det er også lagt vekt på at det oppleves som styringsdialogen i for stor grad blir en formell aktivitet som skal gjennomføres, og ikke en reell arena for å ta opp og diskutere målene.

### **Organisasjonsstruktur**

Helt overordnet kan Forsvarets struktur beskrives gjennom plasseringen i sektoren. Forsvaret har behov for leveranser, spesielt fra etatene Forsvarsbygg (FB) og Forsvarets materiellavdeling (FMA) for å løse sine oppgaver. Dette krever en koordinering på tvers av etatene, som flere av informantene trekker frem at byr på utfordringer, og begrenser deres handlingsrom for effektiviseringsarbeid. I direktiv for virksomhetsstyring er effektiv ressursutnyttelse trukket frem som et overordnet formål med organiseringen (Forsvarsstaben, 2018, s. 4). Organisering kan brukes for å definere styringslinjer, ansvar og myndighet, og sikre arbeidsfordeling og hensiktsmessig ressursutnyttelse.

Forsvarets struktur er under kontinuerlig utvikling. Flere trekker frem den store graden av kontinuerlige endringer som en begrensning for handlefriheten til å effektivisere og se mulighetene til fornuftige grep.

*Det er en ting som preger staten litt, og det er at hvis ikke vi får ting til å virke, så er svaret at vi omorganiserer. Av og til kan det være riktig, men vi lar normalt ikke en omorganisering få tid til å virke før vi evaluerer den, også er vi for lite flinke til å se på hva som var forutsetningene som skulle endre seg, hva måtte til for å få en endring. Også gjør vi en omorganisering også er vi ikke flinke til å gå tilbake og se hva vi skulle oppnå også starter vi med en ny en. Det pågår og har pågått mye i Forsvaret, og mange er omstillingstrøtte. (I9)*

Som i Gulicks teorier om spesialisering, er ulike funksjoner internt i Forsvaret enten vertikalt strukturert etter formål, eller horisontalt strukturert gjennom prosess. Gjennom det som er kommet frem i intervjuene og dokumentene som er gjennomgått er Forsvarets tilnærming til hva som den beste organiseringen under utvikling. Ledere, spesielt på nivå to og tre i Forsvaret har inntrykk av at organisasjonsstrukturen som er valgt hemmer deres handlingsrom og mulighet til å ta et fullstendig ansvar for sin avdelings mål. Flere av informantene har påpekt områder i organiseringen der de oppfatter at behovet for spesialisering og

---

sentralisering av funksjoner er brukt som argumentasjon. Gjennom informantens beskrivelser kan det virke som de opplever at disse tverrgående, ofte faglig betingede organisasjonsenhetene, i større eller mindre grad reduserer deres handlingsrom. Spesielt områder der de opplever at egne ressurser til å drive hensiktsmessig styring blir overført til andre, oppleves som hemmende for handlefriheten.

*Selv om jeg styrer butikken som jeg vil, så har jeg ikke noe verktøy, jeg kan ikke sparke folk, jeg er blitt fratatt alle 1'ere (HR-medarbeidere) og alle 8'ere (økonomi-medarbeidere), så da er spørsmålet, hva jeg styrer på, gode ord og god motivasjon? (I2)*

Dette fører igjen til en opplevelse av at dette er uttrykk for manglende tillit til deres evne til å løse egne oppdrag. Spesielt har kildene trukket frem et ønske om en større grad av ende-til-ende ansvar, der mer av ressursene som kreves for å oppnå målene er underlagt og tilgjengelig.

*Jeg kan ikke deployere med fly til utlandet uten avtale med tre andre sjefer, det må være mulig å gi oppdraget til en sjef som får oppdraget ... her er oppdraget, her er ressursene, spørsmål? Nei. Execute. By the way, jeg har ikke råderett over halvparten av de menneskene som skal være med, der trenger jeg godkjennelse fra noen andre. Og hvis da den sjefen sier nei må jeg tilbake til sjef FOH, eller Forsvarssjefen og si «kan du være så snill å beordre dem». (I3)*

Samtidig trekkes det frem av andre at de opplever at samarbeidet og dialogen med andre som har et faglig ansvar, fungerer godt.

*Det viktigste er jo at de operative enhetene får den IKTen de trenger for å løse oppdrag, det er jo det vi prøver å snurre vår virksomhet rundt. Og da har vi jo selvfølgelig vår taktiske kommando som får direkte kontakt med FOH. (I7)*

Selv om organisasjonsstrukturen legger opp til en ansvarsdeling basert på fag, er det tydelig gjennom enkelte av intervjuene, at det er en felles forståelse for målene som skal oppnås og hva som er prioritert. Utfordringene som trekkes frem er i de tilfeller det er uenighet om prioriteringer eller marginale ressurser for å gjennomføre oppdrag. Ofte ender det da opp med å være et spørsmål hvem som skal betale for en tjeneste i stedet for en vurdering av hva som kreves for å løse målene og oppgavene. Det er basert på de beskrevne opplevelsene store forskjeller mellom de formelle beskrivelsene av målet med å delegerer ansvar, og hvordan ansvaret tolkes. Dette igjen kan peke på utfordringer med å få til effektiviseringsarbeid, da det ofte blir et spørsmål om å beholde eller finansiere aktiviteter fra andre i stedet for å se hva som gir den mest mulig effektive løsningen på problemet.

---

Om dette er en villet konsekvens av struktureringen av organisasjonen er det ikke lett å finne dokumentasjon på, men det fastholdes i uttalelser og dokumenter at en viktig forutsetning for virksomheten er klargjøring av roller, ansvar og myndighet. Dette står skrevet allerede som punkt 1.1 Formål i Direktiv for virksomhetsstyring, at det skal klargjøre roller, ansvar og myndighet (Forsvarsstaben, 2018). Dette følger Mintzbergs organisasjonsutformingsteori om en tydelig fordeling av ansvar for oppgaver gjennom organisasjonsstrukturen, men den andre delen av teorien, der dette skal føre til en bedre koordinering mellom oppgaver, kan det virke som ikke oppleves i deler av Forsvaret.

Styringssystemene i den norske stat har gjennom de siste tiårene fulgt ulike strømninger i samfunnet. Med dagens sterke politiske fokus på tillit og ansvar som premiss for effektiv styring av virksomhetene, er tillitsreformen et utslag av slike strømninger. I teorien er denne retoriske tilnærmingen tett knyttet til tillitsbasert styring og ledelse som ideal.

I og med at det stort sett er koordinering av ressurser som ikke tilligger egen virksomhet, oppleves ikke videre tydeliggjøring av denne koordineringen som en vesentlig forskjell. Det blir trukket frem at ansvaret allerede er gjeldende, med referanse til direktiv for virksomhetsstyring. Likevel er opplevelsen at så fort to virksomheter skal gjøre prioriteringer og de har ulike mål, må uenigheter løftes til høyere nivå, noe som oppleves som en kontroll som fratru ledere reelt handlingsrom til å løse sine oppgaver.

### **Oppdragsbasert ledelse**

Oppdragsbasert ledelse (OBL) er ledelsesfilosofien Forsvaret har valgt for å lede sin virksomhet (Forsvaret, 2020a, s. 13). Dette valget er begrunnet med muligheten til å desentralisere beslutningsmyndigheten, og gi undergitte på alle nivåer størst mulig frihet ved oppdragsløsning. Allerede i 2012-versjonen av Forsvarssjefens grunnsyn på ledelse, var oppdragsbasert ledelse beskrevet som ledelsesfilosofien, med argumentasjon om at det skulle legges til rette for at ledere skal kunne handle selvstendig basert på sjefens intensjon:

*For å kunne håndtere usikkerhet og oppnå gode beslutninger har Forsvaret utformet en desentralisert ledelsesfilosofi. Hensikten er at den med best situasjonsforståelse skal handle selvstendig, men i tråd med sjefens intensjon.(Forsvaret, 2012)*

Dette minner i stor grad om tillitsbasert styring og ledelse, der hensikten er å legge til rette for nødvendig autonomi til å ta beslutninger for egen virksomhet. Filosofien bygger på de samme

---

prinsippene som mål- og resultatstyring, der en felles forståelse for hva som skal oppnås og hvorfor utarbeides mellom ulike nivåer.

*Oppdragsbasert ledelse (OBL) bygger i stor grad på de samme grunnleggende prinsippene som mål- og resultatstyring: at undergitte skal gis størst mulig frihet til selv å bestemme hvilke virke- midler som skal brukes for å nå ønsket slutttilstand.(Forsvaret, 2020a)*

Med OBL forsøker Forsvaret å stadfeste den autonomien som ligger i idealet til mål- og resultatstyring. Samtidig har Forsvaret i sitt «grunnsyn på ledelse» beskrevet mulighetene innenfor OBL til å inkludere bruk av mer detaljert kontroll i enkelte situasjoner. På denne måten balanses forholdet mellom ordrestyring/kontroll og handlefrihet i Forsvarets beskrivelse av begrepet OBL.

*OBL innebærer på ingen måte at alle kan gjøre hva de føler for. Handlingsrommet ligger innenfor de rammer som sjefens intensjon og andre signaler, for eksempel politiske, gir.(Forsvaret, 2020a)*

Denne tydelige avgrensningen for OBL beskriver hva Forsvaret legger til grunn for sin ledelse. Det er ikke et ubegrenset handlingsrom som er målet, men en avgrensning innenfor gitte rammer. Disse rammene beskrives her som sjefens intensjon og andre signaler, men kan også omformuleres til målene og intensjonene som er beskrevet i ledelses- og styringsdokumenter. Spesielt Forsvarets virksomhetsplan som årlig legger føringer for hvordan Forsvarets virksomhet skal gjennomføres, skal forsøke å tydeliggjøre sjefens intensjon for hele organisasjonen. For informantene på nivå tre er de ganske samstemt om at de oppfatter tilliten fra nivå to til deres oppdragsløsning som stor. De opplever at de har relativt stor frihet til å løse sine oppgaver på den måten de vurderer som best. Samtidig opplever de tilliten fra nivå en som mindre enn nivået direkte over. Tilliten beskrives ved at «de legger seg ikke opp i hvordan jeg løser oppdraget». Det er også enkelte av informantene som beskriver at når de har meldt om behov eller muligheter, så opplever de handling fra nivået over. Dette tolkes som handlekraft og er tillitsskapende til at utfordringer kan løses i fellesskap.

*Gjensidig tillit og samarbeid mellom de forskjellige ledernivåene er nødvendig for at Forsvaret skal fungere som en robust helhet. (Forsvaret, 2012)*

Forsvarets krav til rapportering basert på tildelingsbrevene har tre nivåer, resultatmål, styringsparametere og spesielle rapporteringskrav. Resultatmålene baserer seg på de overordnede effektmålene til Forsvaret, som vi kjenner igjen fra styringsmodellen og

---

resultatkjeden og inneholder ressurser, aktiviteter, resultat og effekt. Helt til høyre i denne kjeden kommer effekt, og det er målene knyttet til dette denne rapporteringen skal understøtte. Videre er det bygget ut styringsparametere ut fra disse resultatmålene, som da er en konkretisering av enkeltområder som det er større oppmerksomhet rundt. Samtidig har det i intervjuene blitt beskrevet en forståelse for behovet for rapportering, og at det ikke nødvendigvis oppfattes som en kontroll av dem, men mer et behov for informasjon.

*Der opplever jeg at vi fortsatt er ganske rigid styrt i form av tildelingsbrevet som vi blir styrt på, det er til dels veldig detaljert. Også har det vært diskutert de siste årene, i overgangen og forsøket på å bevege seg til høyre i resultatkjeden, så har departementet brukt en litt annen terminologi i tildelingsbrevet og snakker om effektmål og resultatmål, men når man kommer ned og ser på innholdet og detaljeringen av resultatmålene så er det såpass detaljert på styringsparameternivå at det fort oppleves at det styres på ressurser og aktiviteter likevel. (I10)*

Denne nyansen går igjen hos flere, men det fremstår i samtalene litt springende og uklart om det oppleves som en kontroll som begrenser deres handlingsrom. Likevel oppleves enkelte styringsparametere som detaljstyring, og går på tvers av prinsippene om tillitsbasert styring og ledelse og rammestyring. Opplevd grad av detaljstyring knyttes til et kontrollbehov som svekker intensjonene til tillitsbasert styring, som det deretter virker som påvirker insentivene til å gjøre grep i egen virksomhet for å optimalisere. Som enkelte informanter påpeker er noen styringsparametere egnet for å både bortforklare og argumentere for mangler og feil i forutsetninger, i stedet for å finne løsninger basert på lederens innsikt og forståelse for egen virksomhet. Spesielt årsverksstyring, som tydeligst trekkes frem av informantene på nivå tre, oppleves som en viktig begrensning på tilliten til at de vil finne de beste løsningene for sitt oppdrag.

*Vi er årsverksstyrt, selv om departementet sier noe annet, så er vi i praksis det fordi forsvarssjefen fordeler de årsverkene han har. (I9)*

Til sist er det spesielle rapporteringskrav. Disse er ofte rapporteringer innen særskilt betente områder, der formålet er å sørge for en endring i holdninger eller handling. Derfor kan dette knyttes i litt større grad til et behov for kontroll, noe som igjen medfører at lederne må følge med på disse områdene, som også kan gå på bekostning av andre målsetninger.

Kontroll er et område som oppfattes noe ulikt blant informantene. Noen opplever rapporteringskrav og styringsparametere som informasjonsbehov, andre beskriver det som en form for kontroll. Det som har gått igjen hos alle informantene er beskrivelsen av årsverksstyring som det området som føles mest kontrollert.

---

## Formalisering av effektiviseringsarbeidet

Formalisering av effektivisering var et av nøkkelbegrepene i Andersen et- al. (2016) sitt rammeverk for beskrivelse av effektivisering. Begrepet formelle effektiviseringsforventninger kom opp i enkelte av intervjuene. Informantene trakk frem de forskjellige gradene av formalisering de har opplevd rund effektivisering og hvordan de har opplevd det. Det ble også trukket frem at initiativene kunne komme fra ulike steder, men det etterlatte inntrykket er at effektiviseringsgrep som ble initiert fra overordnede nivåer ga en reduksjon i handlefrihet.

*Jeg har opplevd at det er både og, det er et påtrykk fra toppen en forventning fra departementet på toppen, politikerne, at skal vi bli tilført mange milliarder så må vi jaggu meg vise at vi kan effektivisere på eget område og, også er det blitt forsterket av at sivile byråer sånn som PWC og andre har vært inne og sett på at det er klare forbedringspotensialer, det er trykket ovenfra. Også kommer det initiativer nedenfra, bruk av simulator er et eksempel på det. (I9)*

Det gjaldt spesielt i de tilfellene der det var snakk om pålagte økonomiske effektiviseringskrav, og der det var sentrale omorganiseringer som påvirket deres avdelinger.

*Nå er man på mange måter påtvunget endringer ovenifra som for eksempel FØS, FPVS, det opplever jeg personlig som mer krevende enn at du sitter og skal ha eierskap til en endring selv, for da er det plutselig noen andre som forteller deg hva som er fornuftig og ikke fornuftig. (II)*

Deres oppfatning om et formelt effektiviseringskrav var noe blandet. Det var en forståelse for at det kunne være nødvendig, basert på et behov for en total balanse mellom ressurser og mål, samtidig opplevde de det som lite målrettet. Flere beskrev derfor effektene av de tiltak de gjorde for å balansere ressursrammene sine, ikke som effektivisering, men som tilfeldige tiltak som sørget for økonomisk balanse. På videre spørsmål om de da opplevde at det ville være mulig å finne og identifisere tiltak, og rapportere om dem uten et formelt krav, var det lite som tilsa at de anså det som sannsynlig hvis ikke det var veldig betydelige potensialer.

*Det er så mange behov og gode tiltak som er udekket, at dersom det dukker på økonomisk handlingsrom er jeg ikke bekymret for at vi skal gjøre en effektiv bruk av det. (I4)*

Hovedargumentet for at det ble slik var allerede marginale rammer, og at hvis de fant områder som kunne løses mer effektivt ville det bare bidra til bedre balanse mellom ressurser og oppdrag, og ikke som reell frigjøring av ressurser.

---

## **Drøfting forskningsspørsmål 1**

*Hvordan påvirker styringssystemet handlingsrommet for effektiviseringsarbeid?*

### **Mål- og resultatstyring**

I gjennomgangen av Forsvarets styringssystem er det mange forhold som legger opp til en betydelig formell handlefrihet. Styringsprosessen og resultatkjeden, som definerer utvikling av mål og rammer, åpner for at tilpasning og justering av innsatsfaktorer på alle nivåer i Forsvaret ikke bare er mulig, men forventes. Dette er i tråd med Druckers beskrivelser av den beste måten å formulere mål for at ledere skal ansvarliggjøres. Gjennom styringsdialog og utarbeidelse av målformuleringer utvikles i teorien en felles forståelse for hva som skal oppnås. Dette igjen legger premissene for at avdelingene har et handlingsrom for å finne en mest mulig effektiv måte å løse sine mål. En av de større utfordringene som er trukket frem er antall styringsparametere og detaljstyringen som oppleves gjennom dette. Dette er en av farene ved mål- og resultatstyring, samtidig er målet med et styringssystem å legge til rette for balanse mellom nødvendig autonomi og kontroll (Lægneid et al., 2006). For å få til dette er et bevisst forhold til hva som må kontrolleres og hvor handlingsrommet skal ligge nødvendig.

Basert på informantenes opplevelse er deres forståelse at det ikke alltid er tydelig hvorfor enkelte områder detaljstyres og de har et selvstendig handlingsrom på andre. I tillegg fremstår endringene i denne balansen som lite systematisk og uforutsigbar. I styringssystemet som Forsvaret har, legges det til grunn at organisasjonen og ledere handler rasjonelt. Dette kan ses gjennom beskrivelsene av effektiv ressursutnyttelse for måloppnåelse. I styringsdokumentene presenteres ingen konkretisering av hva som menes med effektiv ressursutnyttelse, og det rapporteres heller ikke detaljert. Dette kan tolkes som det ikke er konkrete krav til avdelingene knyttet til effektiviseringsgrep internt. Det fremstår også slik fra informantene, at de oppfatter forventningen til effektiv måloppnåelse, men de opplever lite konkrete krav til egen effektivisering. Dette fører til et mer utfordrende forhold mellom prinsipal og agent, der det blir en forventning til at ledere skal forstå hva som kreves av effektivisering, og iverksette på egenhånd innenfor sine fullmakter. Da en del effektiviseringsgrep kan oppleves som ubehagelige, kan det tenkes at agenten, lederen, velger en mer behagelig løsning som ikke innebærer vanskelige endringer.

### **Organisasjonsstruktur**

Selv om deler av organiseringen oppleves å redusere handlefriheten, kan dette ses i sammenheng med Gulick og Egebergs beskrivelser av hvordan organisasjonsstrukturen kan

---

dele opp og sortere funksjonelle områder. Samtidig er det tydelig at denne oppdelingen etter funksjon gir lederne en opplevelse av at de har begrenset handlingsrom. Selv om den enkelte leder ikke har helhetlig beslutningsmyndighet over ressursene som kreves for å oppnå målene, er inntrykket at denne handlefriheten kan oppnås gjennom langsiktig planlegging og dialog. Dette kan være helt bevisst vurdert i utforming av strukturen, selv om mye av styringsdokumentene fremholder viktigheten av tydelig ansvar og myndighet.

Ifølge Mintzbergs organisasjonsutformingsteori er de viktigste egenskapene til organisasjonsstrukturen å fordele ansvar og koordinere innsats. Basert på informantenes opplevelser kan det fremstå som at Forsvarets organisasjonsstruktur ikke virker etter denne definisjonen. Det kan formelt sett se ut som fordeling basert på fag og funksjoner skal legge til rette for effektiv måloppnåelse, mens det i virkeligheten fremstår som flere enheter som konkurrerer om de samme ressursene. Basert på fremstillingen av prosessen for å avklare uenigheter mellom avdelinger på samme nivå, virker denne å fungere på tvers av måten tillit og ansvar fremstilles i styringsdokumentene. Styringssystemet slik det fremkommer formelt legger basert på gjennomgangen opp til at det skal være handlefrihet på alle nivåer, med en klar forventning om at aktører i prosessen vil være rasjonelle og handle ut fra organisasjonens beste. Begrensningene er lagt i hovedsak gjennom regelverk og organisasjonsstruktur. Handlefriheten gis gjennom tydelig mål- og resultatstyring, rammestyring og Forsvarets grunnsyn på ledelse. Opplevelsen som tolkes fra intervjuene virker i all hovedsak å være sammenfallende med dokumentene, men den største begrensningen virker å komme av organisasjonsstrukturer som ikke legger til rette for et helhetlig ansvar, med handlefrihet til å tilpasse alle deler av virksomheten som har betydning for oppdragsløsningen. Dette kan komme av at det er lettere å se på muligheter for forbedringer i andre deler av organisasjoner enn dem man har ansvar for selv. Det kan også være at det er lettere å se muligheter i et mer helhetlig perspektiv.

### **Oppdragsbasert ledelse**

Gjennom Forsvarets filosofi om oppdragsbasert ledelse (OBL) er forholdene lagt til rette for at ledere på ulike nivåer skal ha et handlingsrom for å tilpasse virksomheten. Oppdragsbasert ledelse har elementene av TBSL og mål- og resultatstyring som en del av seg, og når det brukes gir det de samme effektene på tillit og kontroll. OBL som ledelsesfilosofi er forventet å gi ledere en opplevelse av at de har handlefrihet i sin løsning av oppdrag, og dermed til å finne det de anser som den mest effektive fremgangsmåten. Det forventes basert på denne



---

filosofien at ledere skal forstå målene gitt av sine overordnede, og at de gjør nødvendige tiltak for å nå målene. Det forutsetter altså som ventet at handlingene er formålsrasjonelle, og basert på overordnede målformulering. Samtidig er det ikke slik at handlingsrommet er ubegrenset, og det er heller ikke forventet basert på at styring og ledelse skal legge til rette for nødvendig autonomi men også kontroll (Lægneid et al., 2006). Innramming av oppdraget gjennom tilgjengelige ressursrammer og en struktur som krever samarbeid og balansering, kan være en tilpasning til den handlingsrommet som er ønskelig å tilgjengeliggjøre for lederen. OBL skal da som filosofi gjøre lederen i stand til å forstå ansvaret er gitt for å løse oppdragene med det handlingsrommet som er tilgjengelig.

### **Formalisering av effektiviseringsforventning**

Mangel på formelle effektiviseringskrav fremstår å ha en betydelig påvirkning på handlefriheten til effektiviseringsarbeidet. Gjennom få formelle krav legges det opp til at organisasjonens kultur og egenmotivasjon til forbedringer av virksomheten skal gi tilstrekkelig insentiv til å vurdere og igangsette tiltak. Det er veldig lite av funnene i intervjuene som tyder på at effektiviseringsgrep som kan knyttes til redusert ressursbehov prioriteres i avdelingene dersom dette ikke oppfattes som et krav. Samtidig har det blitt påpekt at formelle krav til effektivisering tidligere ikke har gitt større grad av motivasjon og sannsynlighet for å finne og iverksette tiltak. Selv om systemet legger opp til tillit til at ledere skal løse sine oppdrag mest mulig ressurseffektivt, er manglende konkretisering av hva som menes med ressurseffektivt en klar begrensning. Et annet område som påvirkes av manglende formalisering av krav er hvilken grad av suboptimalisering det legger opp til. Gjennom et asymmetrisk informasjonsforhold, der lederen (agenten) har større innsikt i egen virksomhet enn overordnet nivå (prinsipalen), er muligheten der for at mulige tiltak ikke iverksettes med bakgrunn i at det enten er behagelig, eller at endringen kan medføre mindre makt eller ressurser. Fra en prinsipals perspektiv kan det å sentralisere personell- og økonomiforvaltningskapasitet redusere eller forskyve informasjonsasymmetrien, slik at innsikt i virksomheten kan bli lavere på avdelingsnivå og høyere aggregert.

## **4.2 Styringskompetanse**

I dette delkapitlet er formålet å undersøke hvilken styringskompetanse ledere i Forsvaret har, både selvstendig og tilgjengelig i organisasjonen. Det er videre en forventning til at styringskompetansen har betydning for opplevelsen av handlingsrom for effektiviseringsarbeid. I oppgaven er styringskompetanse delt i to områder, organisasjonens

---

forståelse av handlingsrom og den enkelte leders styringskompetanse. Organisasjonens forståelse deles videre inn i de formelle avgrensninger og begrensninger knyttet til muligheter for å gjøre endringer som vurderes som effektive, og videre til hvilken kompetanse og ressurser virksomheten har tilgjengelig for å vurdere effektiviseringsarbeid. Når det gjelder vurdering av lederens styringskompetanse er det både de formelle kravene som stilles og deres egenskaper og forståelse av begrensninger de er underlagt.

Difi presenterte i sin rapport om effektivisering i staten funn knyttet til krav til ledere (Difi, 2016, s. 26). Spesielt trekker de frem «økt mobilitet blant statlige ledere», erfaringer fra endringsprosesser og kompetanse på digitalisering som positive egenskaper. I dette delkapittelet vil deler av funnene drøftes opp mot funnene i denne rapporten.

### **Lederens kompetanse**

Den hierarkiske oppbyggingen av Forsvaret og Forsvarets karrieresystem innebærer at man er leder på ulike nivå gjennom karrieren, og bygger erfaringer som skal forberede en på ansvar som ligger i å ha eget budsjett med krav til leveranser og mål. Dette betyr igjen at veldig mange av lederne i Forsvaret er «oppdratt» i det samme systemet og den samme kulturen. Som nevnt innledningsvis så ble spesielt økt mobilitet blant statlige ledere trukket frem som en positiv erfaring for ledere som skal effektivisere. Om man ser på en karrierevei, der også utdanning, hovedsakelig gjennomføres internt i organisasjonen, kan det tenkes at det blir lite variasjon blant ledere. Samtidig fører Forsvarets system til en systematisk utvikling av ledere, med gradvis økende ansvar og myndighet.

Spesielt de formelle forventningene til hvilken kunnskap og kompetanse som kreves på det enkelte nivå diskuteres, og om dette bidrar til å legge til rette for forbedringer i virksomheten.

Av informantene har fire av 11 trukket frem at de har sivil utdanning innenfor styring eller ledelse på bachelor- eller master-nivå, mens resten har gjennomført sin utdanning i Forsvarets utdanningssystem. Forsvarets utdanningsnivåer inneholder emner innen ledelse og virksomhetsstyring, men informantene beskriver at kunnskapene deres knyttet til virksomhetsstyring i hovedsak kommer fra erfaringer.

I tillegg har to av informantene erfaring med lederstillinger i organisasjoner utenfor Forsvaret. Dette bidro i intervjuet til å belyse noen av tankene disse informantene har rundt forskjellen mellom Forsvaret og privat virksomhet.

---

*Innenfor det sivile var det krav til topp- og bunnlinje, og utvikle forretningen, med lønnsomhetsstyring. Og da går det på personell og kompetanse på og av i forhold til marked og utvikling av både løsninger og kunder. Mens i styringen (i Forsvaret) er det sånn sett enklere da har vi bare kostnadssiden, ikke inntektssiden noe særlig. (17)*

Dette er en egenskap ved offentlige virksomheter som går igjen. Det er begrenset med erfaring fra privat virksomhet der ledere må hensynta både inntekts- og utgiftssiden. Dette innebærer at mesteparten av kunnskapen og erfaringen blant Forsvarets ledere er på kostnadssiden. Dette betyr ikke at de ikke har nødvendig kompetanse, eller erfaring knyttet til å drive effektivt, men en vesentlig del av forretningsdrift som er å øke nytten av virksomheten (ikke bare redusere kostnadene) er ikke en stor del av erfaringsgrunnet. Dette kan innebære at virkemidlene som vurderes for å effektivisere virksomheten farges av de erfaringene man har, og også de begrensningene man har møtt.

I Forsvarets grunnsyn på ledelse beskrives forutsetninger for oppdragsbasert ledelse som:

*Å oppfordre til kreativitet og utnytte initiativ, fleksibilitet og hurtighet stiller store krav til kulturen i avdelingen. Videre beskrives viktige vilkår for å lykkes med en desentralisert organisasjon og en kultur for oppdragsbasert ledelse. (Forsvaret, 2012)*

Flere av informantene informerer om at de har et bevisst forhold til egen lederstil, der spesielt tilliten til undergitte trekkes frem som et av deres viktigste verktøy. Denne tilliten beskrives ved at de sier at de ikke legger seg opp i underavdelingenes oppdragsløsning, og forventer at de finner gode og effektive løsninger innenfor sitt handlingsrom.

Informantene på ulike nivåer presenterer sin forståelse av handlefrihet relativt sammenfallende. Ledere på nivå tre påpeker i større grad de begrensningene de opplever, og ulempene knyttet til å være mer koordinerende enn at de har et helhetlig ansvar. Ledere på nivå to derimot presenterer mulighetene de har gjennom handlefrihet. En mulig forklaring på dette kan være erfaring og kompetanse kan forventes å være høyere når man når et høyere hierarkisk nivå. Dette kan tale for at med økt kompetanse så ser man større handlefrihet. På den andre siden er de også da ledere for en større organisasjon, med da antageligvis større rom for å gjøre prioriteringer og endringer i virksomheten. Dette kan følge av hvilke formelle fullmakter som delegeres til hvilket nivå, og dermed hvilke faktorer i produksjonen den enkelte leder kan bestemme over.

---

Flere av informantene påpeker at det er et betydelig gap mellom det å være skvadronssjef eller lignende, med ansvar for små aktivitetsbudsjetter og relativt begrensede muligheter for tverrprioritering, til å være BRA-sjef med flere ulike avdelinger og et mer helhetlig ressursansvar. Forsvaret har en veldig kulturdrevet organisasjon. Det er derfor behov for en betydelig kompetanse i endringsledelse.

*Det er ikke alltid at på mitt nivå og på annet nivå at man helt ser hensikt og skjønner helt, det skulle man jo tro at jeg ... som godt voksen mann burde ta for gitt at forstå hensikten til høyere, jeg forstår til en viss grad intensjonen, men ikke alltid rasjonalet. (I1)*

Informantene trekker frem det å gjøre en god jobb i stillingen som motivasjonen for å forbedre virksomheten. Det oppleves i svært liten grad at eventuelle grep knyttet til forbedringsarbeid, påvirker utvikling og karrieremuligheter.

## **Ressurser**

Med ressurser menes i denne oppgaven styringskompetanse som ledere har tilgjengelig i organisasjonen. Det vil si hvilke funksjoner og ressurser lederen har tilgang på foruten sin egen kompetanse. I intervjuene er manglende ressurser for å kunne vurdere og gjennomføre endringer av virksomheten trukket frem som en stor begrensning. Spesielt det å ha mennesker med kompetanse og tid til systematiske vurderinger av hvordan virksomheten drives og identifisere mulighetsrom, beskrives som savnet. Flere av informantene påpeker at de gjerne skulle hatt mer tid til å systematisk gå gjennom helheten i sine avdelinger for å kunne finne tiltak, men de opplever seg fanget i konstante leveranser som påvirker tiden tilgjengelig for å finne forbedringsområdene. I tillegg uttrykker flere at selv om de ser forbedringsområder er det så begrenset med tid og ressurser som kan operasjonalisere endringene mellom gjennomføring av ulike aktiviteter.

*Jeg tror du har et betydelig handlingsrom innenfor de spillereglene som er gitt, også er det det om folk utnytter det eller ei, og hvorvidt folk har tid i hverdagen til å sette seg ned og tenke seg om hvordan burde vi, hvordan kunne vi organisere oss for å gjøre dette på en bedre måte. I hvert fall for mitt eget vedkommende så har jeg veldig lite tid til å sitte å gjøre de tankene. (I6)*

Derfor blir den typen forbedringsarbeid nedprioritert, da de operative leveransene kommer først.

En annen begrensning som er trukket frem i intervjuene er opplevelsen av å være i et kontinuerlig omorganiseringsarbeid. Alle informantene beskriver en virksomhet som opplever å være i endring til enhver tid, og at den dermed ikke får tid til å «sette seg», og vurdere om

---

oppgaver løses effektivt før neste endring skal i gang. Dette gjør at ressursene som kreves til å drive endringsarbeid i stor grad er i bruk, og legger et press på organisasjonen. I tillegg gjør det arbeidet med å vurdere hva som er effektivt vanskelig da organisasjonen ikke får tid til å fungere slik den er tiltenkt.

En sentral ressurs som informantene trekker frem, som de mener er nødvendig for å vurdere og gjennomføre effektiviseringsarbeid, er stabsfunksjonene. Mange trekker frem daglige grep som gjøres i avdelingene som sørger for effektiv oppgaveløsning, og de gjentar et inntrykk av at deres underordnede har et fokus på å levere best mulig operativ evne med de ressursene de har. Samtidig påpeker de at de savner personer i stabsstillinger, med kompetanse og forutsetninger til å kunne analysere virksomheten og finne flaskehalsene og mulighetene for forbedring.

*Jeg sitter med budsjett og resultatansvar, men er fratatt alle verktøyene mine til daglig å følge det opp ... også kan man si at det finnes et knepp opp, men der er også ressursene redusert (II)*

Et grep som er gjort i Forsvarets styringsstruktur er sentralisering av fagressurser innen stabsfunksjonene økonomistyring og personellstyring. Innenfor økonomistyring er formålet å skape mer relevant økonomistyring, og gi Forsvarssjefen større mulighet til tverrprioritering og optimal ressursutnyttelse (Forsvaret, 2023b). Dette kan vurderes som en reduksjon i handlingsrommet til ledere på lavere nivå i organisasjonen. Informantene forutsetter at det vil være tilstrekkelig informasjon tilgjengelig til dem for å vurdere egen virksomhet, men påpeker også at de oppfatter at det vil kreve mer av dem å vite hva de må etterspørre av informasjon for å kunne finne og ta effektiviseringsgrep. De påpeker at forbedringstiltak ikke kommer av seg selv, at selv med deres bakgrunn og kjennskap til virksomheten, er de avhengige av en annen kompetanse og informasjon enn de har med seg inn i stillingen.

Modenhetsanalysen gjort av FFI trekker frem at flere avdelinger i Forsvaret påpeker at de mangler rammer til å ansette personell med ansvar for effektivisering, og dermed mangler kompetanse til å identifisere og beregne gevinstpotensial (Lien et al., 2020, s. 34). Selv om dette påpeker et annet problem belyser det en begrensning som oppleves i Forsvaret, og gjentas i intervjuene i denne studien, nemlig at ledere opplever manglende handlefrihet til å ansette personell.

---

## **Drøfting forskningsspørsmål 2**

*Hvordan påvirker lederes styringskompetanse handlingsrommet for effektiviseringsarbeid?*

Lederens styringskompetanse er gjennomgått i dette delkapittelet. De formelle kravene til kompetanse i lederstillinger i Forsvaret virker å være preget av at større vekt legges på operativ erfaring enn forvaltningserfaring. Gjennom en hierarkisk kompetansebygging internt i virksomheten er kulturen en vesentlig driver i kompetansen, og mye av læringen knytter seg til dette. Kulturen blir derfor en vel så viktig faktor i vurdering av handlefriheten, da dette knytter seg til deres evne til å ta valg og beslutninger basert på egne verdier, ønsker og mål. Dersom disse målene ikke er avstemt med organisasjonens overordnede mål, kan dette føre til redusert handlefrihet. Et element av kulturen som trekkes frem er et kontinuerlig ønske om å levere best mulig operative leveranser. Dette er i seg selv en god kultur, men der det møter behovet for å balansere og prioritere ulike aktiviteter og leveranser opp mot hverandre, kan det hemme virksomheten fra å tilpasse seg. Dette kan gjelde i tilfeller der ledere på underordnet nivå jobber for å løse sine oppgaver best mulig, men ikke klarer å se dette i sammenheng med de overordnede målene på nivået over. Ved å overlate vurderingen av hva som er effektivt til ulike nivåer, vil lederens kapasitet til å se helhetsbildet og egne mål opp mot overordnede mål, påvirke handlingsrommet til nivåene over til å finne de mest effektive løsningene. Lederne som er intervjuet vektlegger i ulik grad hva de forventer til effektiv måloppnåelse, noe som kan prege deres organisasjons opplevelse av handlingsrom for endringer, og motivasjon for endring. I og med at tolkning av hva som er effektivt er subjektivt, er kompetansen og interessen til lederen av stor betydning for hvordan organisasjonen tolker effektiv oppdragsløsning.

## **4.3 Tillitsdimensjon**

Tillitsdimensjons betydning for handlingsrommet er beskrevet i tilknytning til de to første forskningsspørsmålene. Likevel kan det trekkes noen helhetlige overordnede betraktninger rundt hvordan tillit, og hvordan endringer i oppfatning av tillit, kan påvirke organisasjonen.

## **Drøfting forskningsspørsmål 3**

*På hvilken måte påvirker tillitsdimensjonen, gjennom styringssystemet og kompetansen til ledere, handlingsrommet for effektiviseringsarbeidet?*

I Forsvaret er tillitsbasert ledelse et grunnprinsipp for operativ ledelse, og trekkes frem som en viktig egenskap for ledere i Forsvaret (Forsvaret, 2020a).

---

Tillitsdimensjonen preger valg knyttet til styring og kontroll. Spesielt hvordan tilliten oppfattes har betydning for hvordan handlingsrommet oppleves. Samtidig er det lite i funnene som tilsier at det er tillitsdimensjonen som hemmer eller fremmer effektiviseringsarbeid. OBL er Forsvarets ledelsesfilosofi, og formaliserer at Forsvaret legger opp til tillit til sine ledere til å løse sine oppdrag etter beste evne. Siden styringssystemet er mål- og resultatstyring, opplever lederne at det er deres måloppnåelse som de vurderes etter, og ikke hvordan de løser det. Dette kan tolkes som at de har stor grad av autonomi i hvordan løse oppgavene. Samtidig virker det som elementer av ressursstyring, både formelt og opplevd, er en del av strukturen, noe som reduserer handlingsrommet. Her er det trukket frem årsverksstyring som det mest fremtredende eksemplet. I tillegg vurderes utformingen av organisasjonsstrukturen, og uklart ansvar, til å bidra til å redusere opplevelsen av tillit, og som en konsekvens av dette, handlingsrommet.

Tidlig ble det påpekt i intervju av en av informantene at «da er hypotesen din at det faktisk eksisterer tillitsbasert styring og ledelse» (I7). Dette gikk igjen blant flere av informantene, som begynte intervjuene med å stille seg noe spørrende til om Forsvaret faktisk praktiserer tillitsbasert styring og ledelse. Det oppleves uklart hva en «tillitsreform» skal endre i virksomheten. En av informantene stilte det retoriske spørsmålet:

*Hvis det er en reform som skal være basert på tillit, hva er det vi har hatt før, mistillit? (I9)*

Dette ble videre påpekt gjennom spørsmål knyttet til kontroll og rapportering, der en del detaljerte rapporteringskrav oppleves å gå på tvers av det informantene forventet fra TBSL. Selv om mål- og resultatstyring kan praktiseres med mye kontroll, og TBSL forventes praktisert med minst mulig kontroll og rapportering, er det balansen mellom disse i offentlig sektor som bør diskuteres (Bjurstrøm, 2021, s. 5). For informantene fra nivå to var det en klar bevissthet rundt kontroll og rapportering, et eksempel var

*Vi er bevisst på det at vi gir våre oppdrag og har tillit til at de løser det på best mulig måte innenfor de ressursene som de har, også setter vi på en måte en fot i bakken og tar en diskusjon på hvor vi står, ikke at det skal være en kontinuerlig oppfølging som tar unødvendig stabsarbeid fra våre underliggende nivåer. (I8)*

Denne måten å tenke på rapportering og kontroll virker å stemme godt med de forutsetningene for rapportering som Johnsen og Svare (2024) trekker frem for at rapportering ikke skal oppleves som kontroll.

---

## 4.4 Handlefrihet for effektiviseringsarbeid

I de forutgående delkapitlene er styringssystemets, lederes styringskompetanse og tillitsdimensjonens påvirkning på handlefrihet i Forsvaret drøftet. Videre drøftes forutsetninger som ble trukket frem for at det skal være et handlingsrom for effektivisering. I dette siste delkapittelet trekkes delene sammen, og vurderer betydningen inn mot hovedproblemstillingen basert på modellen i Figur 1.

*Hvordan påvirker Forsvarets styringssystem og lederes styringskompetanse handlingsrom for effektiviseringsarbeid?*

### Vurdering av behov for effektivisering

En av utfordringene med å vurdere handlingsrommet for effektivisering, er å vite i hvor stor grad det er behov for handlingsrom. Dersom forventningene til effektivitet avgrenses til kravene i reglement for økonomistyring i staten, kan effektivt sies å være en subjektiv vurdering av virkeligheten. Dette innebærer at det må være en felles forståelse for hva som er rasjonelt, og hva som bidrar til en effektiv måte å oppnå mål og resultatkrav. Beskrivelsene som er gjort av styringssystemet i 4.1 viser at det er en del fleksibilitet, både i vurdering av ambisjoner for måloppnåelse og til hva som kan vurderes som effektivt. Samtidig kan det finnes måter å vurdere effektivitet i Forsvaret på en mer objektiv måte.

Interneffektivisering er en form for kontinuerlig forbedring, der organisasjonen i hovedsak skal se på de påvirkbare delene virksomheten for å finne egne områder som kan gjøres mer effektiv. I Forsvaret har denne formen for forbedringsarbeid vært gjennomført både med en tilnærming med bruk av rammekutt og som en beskrevet forventning uten endring av budsjettammer. Basert på informantenes svar er en slik tilnærming ikke er motstridende med deres inntrykk av TBSL, men siden deres opplevelse av at rammene er veldig trange, er handlingsrommet for å finne og iverksette effektive tiltak svært lite. Etter en periode fra 2009-2016, der interneffektivisering var hovedmetoden for effektivisering, meldte Forsvaret i 2015 i sin årsrapport at «potensialet for store kostnadsreduksjoner ved lokale effektiviseringstiltak begynner å bli uttømt» (Forsvaret, 2015, s. 44). Etter dette ble et arbeid igangsatt i Forsvarsdepartementet for å vurdere potensialer for videre effektivisering, blant annet gjennom bruk av konsulenter (McKinsey&Company, 2015) og de interne ressursene ved Forsvarets forskningsinstitutt. Her ble igjen større sentrale tiltak trukket frem med potensiale til å effektivisere Forsvarets virksomhet. Med bakgrunn i dette, og funnene fra



---

styringsdokumentene er de formelle kravene knyttet til konkret effektivisering ikke like tydelige lenger ned til avdelinger i Forsvaret. Dette kan medføre at det ikke blir like tydelig hvorfor effektivisering er nødvendig.

Gjennom tildelingsbrev og årsrapporter er det ikke synliggjort betydelige krav eller forventninger til lokale tiltak og grep, utover en generell forventning til «effektiv ressursutnyttelse». Dette kan ha resultert i en kultur i Forsvaret om at det ikke lenger forventes et metodisk arbeid med lokale effektiviseringstiltak.

I Forsvarets plan for modernisering og effektivisering fra 2022 stadfester Forsvaret at

*Kontinuerlig forbedring og lokale tiltak ikke vil gi tilstrekkelig effekt i LTP-perioden. Derfor legger planen i hovedsak til grunn at modernisering og effektivisering må oppnås gjennom større tiltak, for å styre og utvikle Forsvaret på nye bedre måter. I dette ligger også et behov for virksomhetsovergrepene tiltak, der hele sektoren må søke å utnytte ressurser på tvers slik at ting gjøres en gang, på et sted på ett nivå (Forsvaret, 2022, s. 5).*

Basert på dette kunne tolkningen dermed være at det ikke prioriteres lokale tiltak. Det er grunn til å anta at dette gjør at ledere i Forsvaret vurderer det som et område de ikke styres og kontrolleres på. Da rammene for virksomheten oppleves som trange opp mot målforståelsen, kan dette medføre at eventuelle grep som tas kun vil nyttes internt i avdelingene.

### **Handlingsrom for effektivisering**

Når det gjelder handlingsrom for effektivisering påpeker informantene på nivå tre at de opplever at de økonomiske effektene av tiltak de mener ligger innenfor handlingsrommet er små. Det som ble trukket frem flest ganger var at det området det var størst handlingsrom innenfor er små omorganiseringer. Begrensninger som ligger i styringssystemet, spesielt knyttet til personell og anskaffelser ble belyst, der det er vanskelig å konkludere med om det er knyttet til faktiske formelle begrensninger i systemet, eller om det er kompetansen til å se mulighetene innenfor systemet som er begrensningen. Enkelte informanter trakk frem at gjennom å ha en langsiktig plan, så hadde han noe handlingsrom innenfor personalområdet, mens innenfor anskaffelser og eiendom, bygg og anlegg ligger begrensningene innenfor de økonomiske rammene og fullmakten i bevilgningsreglementet som begrenser beslutningsmyndigheten til å være kun innenfor virksomhetsåret.

Andre begrensninger som trekkes frem er at det er så mange aktører med egne måleparametere og ansvar, som gjør det krevende å prioritere og koordinere tiltak.

---

I tillegg har mange trukket frem organisatoriske endringer som det største handlingsrommet de har til å forbedre egen virksomhet. Likevel kan manglende kompetanse og ressurser innen spesielt personellforvaltning, i tillegg til lover og regler, redusere muligheten til å tilpasse organisasjonen. Informantene trekker også frem prosessen for arbeidstakerinvolvering, der endringer skal drøftes på alle nivåer, som en betydelig begrensning.

*Man er alle enige om at man bør diskutere og drøfte ting en gang et sted for å få innført en endring, men resultatet er at det skal drøftes på nivå fire, nivå tre, nivå to helt opp til nivå en, så vi gjør altså dette gang på gang på gang. (I9)*

Mange av faktorene som oppleves som viktige for å kunne ha en effektiv organisasjon, oppleves å ikke tilligge ledere på ulike nivåer, herunder personell (årsverksstyring), materiell (koordinerende funksjon) og eiendom, bygg og anlegg (koordinerende funksjon).

Samtidig er det tydelig gjennom enkelte av informantene at det er masse som kan, og er blitt gjort. Det er trukket frem eksempler som omorganisering av en del støttefunksjoner i Sjøforsvaret, med mål om å få forenklet en del prosesser og sørge for å tilgjengeliggjøre mer personell til operative enheter. Innføring og vurdering av simulatorbruk i Luftforsvaret er trukket frem som et godt og vellykket tiltak som vokste frem gjennom teknologiske muligheter og initiativ fra organisasjonen.

## **Insentiver for effektivisering**

Avslutningsvis er vurdering av insentiver for effektivisering av betydning for lederens forståelse av handlingsrommet. Basert på rammestyringsprinsippet som er beskrevet i styringssystemet, er det utfordrende å finne insentivstrukturen som skal legge til rette for effektiviseringsarbeid. I den forrige langtidsplanen (Prop. 151 S (2015-2016), s. 26) var en del av forventningene til effektivisering knyttet til lokale forbedrings- og effektiviseringstiltak. Evalueringen av første året beskrev at det var tatt i bruk en insentivstruktur for å initiere effektivisering som la opp til at DIF-er skulle få beholde potensielle effektiviseringsgevinster (Lien & Hanson, 2018, s. 35). I den neste langtidsplanen ble effektene av forbedringer og effektivisering i sektoren lagt til grunn for finansieringen av prioriterte områder (Prop. 14 S (2020 – 2021), s. 49). Dette førte til en forventning til effektivisering, som ifølge årsrapportene til Forsvaret ikke ble oppfylt. Med dette som utgangspunkt kan det legges til grunn at det ikke var rom for insentivene fra forutgående langtidsplanperiode, der Forsvaret lot DIF-ene beholde ressurser som ble frigjort.

---

*Ved effektivisering på tvers oppstår imidlertid ikke nødvendigvis gevinsten i den etaten som legger ned innsats i effektiviseringstiltaket. Så lenge etaten som legger ned innsats ikke tar del i gevinsten, kreves det andre insentiver for at tiltak på tvers skal gjennomføres. (Lien et al., 2019, s. 9)*

Uten dette insentivet, kan det tenkes at viljen til å finne tiltak som frigjør ressurser ble redusert, og at dette kan ha ført til at ledere har insentiver til *ikke* å finne handlingsrom for endringer.

---

## 5 Avslutning

Basert på drøftingen av forskningsspørsmålene er det helt tydelig at styringssystemer, kompetansen og graden av tillit påvirker handlingsrommet for effektiviseringsarbeid. Dette er selvfølgelig helt naturlig, med tanke på at selve hensikten med styringssystemet og ledere er å definere rammene for virksomheten og sette ledere i stand til å løse sine oppgaver.

De mest interessante funnene er derimot betydningen av tydeliggjøring og konkretisering av forventningene til effektiviseringsarbeid. Uten dette kan handlingsrommet og handlefriheten være enten stort eller lite, men det vil i liten grad påvirke arbeidet med effektivisering. Basert på dataene er det tydelig at effektivisering oppleves som en begrensning i hverdagen, et grep som oppleves at gjøres for å «spare penger». Uten krav og forventninger er det dermed et område som virker som nedprioriteres i en travel hverdag, så sant det ikke er veldig tydelige muligheter som dukker opp, eksemplifisert med ny teknologi knyttet til simulatorer.

Informantene i denne oppgaven har presentert ulik forståelse av i hvor stor grad tillitsbasert ledelse og styring er gjeldende i Forsvaret når det kommer til effektiv ressursutnyttelse. Der fullmaktene og handlingsrommet oppleves mest begrenset er gjennom organisasjonsstrukturen, overordnet og underordnet forståelse av myndighet og at noe av rapporteringen oppleves som unyttig og kontrollerende.

I studien av Forsvaret fremstår det som at de formelle dokumentene i stor grad sammenfaller med teorigrunnlaget i måten de sier tingene man skulle forvente at de skulle, gitt de ønskede effektene på organisasjonen. Samtidig er den noe overfladiske beskrivelsen av at ansvar skal gjøres gjeldende, og at avdelinger skal ha helhetlig ansvar, lite konkret på hvordan det virker i praksis. Dette medfører at det overlates til avdelingene å finne pragmatiske måter å løse uklare prioriteringer, og dette avhenger av den enkeltes kompetanse og ressurser. Uten konkrete målsettinger og beskrivelser av forventningene til organisasjonen er det lite i funnene som tyder på at handlingsrommet for effektivisering, og eventuelle gevinster av lokale tiltak vil bli synliggjort høyere enn innenfor avdelingen.

Denne undersøkelsen har tatt for seg opplevelsene til enkelte ledere i Forsvaret, opp mot de gjeldende styringsdokumentene. For å utdype og forske videre på styringssystemet og lederes styringskompetanse i vurdering av handlingsrom, kan de undersøkes hver for seg. Spesielt

---

ville en bredere analyse av hvilken kompetanse ulike ledere i Forsvaret har til å finne og utnytte handlingsrommet gitt mer informasjon om hvilke kompetanser som gir best effekt. Et annet område hvor videre forskning ville vært interessant er hvordan insentivene kan utformes for både å skape et opplevd behov for effektiviseringsarbeid, og et ønske om å finne handlingsrommet.

---

## Litteraturliste

- Allison, G. T. (1980). *Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?* John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Andersen, L. B., Boesen, A., & Pedersen, L. H. (2016). Performance in Public Organizations: Clarifying the Conceptual Space Symposium: Next Steps for Public Administration in Theory and Practice: Looking Backward and Moving Forward. *Public Administration Review*, 76(6), 852–862.
- Benjaminsen, B. (2007). *Sentralisering av støttefunksjoner: En normativ og deskriptiv tilnærming med utgangspunkt i operativ støtte*. [Masteroppgave, Forsvarets Høgskole]. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/99838>
- Bentzen, T. Ø. (2018). *Tillidsbasert styring og ledelse i offentlige organisationer*. Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Bevilgningsreglementet. (2006). *Bevilgningsreglementet (FOR-2005-05-26-876)*. Lovdata.
- Bjurstrøm, K. (2021). Mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring: Ulike alternativer eller kunstige motsetninger? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 98. <https://doi.org/10.7577/nat.4563>
- Borins, S. (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 23(8), 467–476. <https://doi.org/10.1108/01437730210449357>
- Boyne, G. A. (2003). What is public service improvement? *Public Administration*, 81(2), 211–227. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00343>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Bringselius, L. (2019). *Tillit-En ledningsfilosofi för framtidens offentliga sektor* (2. opplag). Gothia Kompetens AB.

- 
- Busch, T., & Vanebo, J. O. (2021). *Økonomistyring i det offentlige* (5. utgave). Universitetsforlaget.
- Christensen, T., & Lægneid, P. (2002). Reforme og lederskap: Omstilling i den utøvende makt. I *Norbok*. Universitetsforl.
- Christensen, T., Lægneid, P., & Røvik, K. A. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (4. utgave.). Universitetsforlaget.
- Conybeare, J. A. C. (1984). Bureaucracy, Monopoly, and Competition: A Critical Analysis of the Budget- Maximizing Model of Bureaucracy. *American Journal of Political Science*, 28(3), 479–502. <https://doi.org/10.2307/2110901>
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (Fifth edition). SAGE.
- Dale, P. C. N. (2014). *Pragmatisk mål-, resultat- og risikostyring i Forsvaret?* [Masteroppgave]. Norges Handelshøyskole.
- Demircioglu, M. A., & Farzana, C. (2021). Entrepreneurship in public organizations: The role of leadership behavior. *Small Business Economics*, 57(3), 1107–1123. <https://doi.org/10.1007/s11187-020-00328-w>
- DFØ. (2010). *Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten*. DFØ.
- DFØ. (2022, oktober 4). *Hva er regelverksforvaltning?* <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/nettverk-regelverksforvaltning/hva-er-regelverksforvaltning>
- DFØ. (2023a, januar 22). *Er mål- og resultatstyring noe annet enn tillitsbasert styring?* <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/mal-og-resultatstyring/er-mal-og-resultatstyring-noe-annet-enn-tillitsbasert-styring>

- 
- DFØ. (2023b, januar 22). *Hva er mål- og resultatstyring?* DFØ.  
<https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring>
- DFØ. (2023c, januar 22). *Hvorfor skal forvaltningen være opptatt av offentlig ressursbruk?*  
<https://dfo.no/fagomrader/effektiv-ressursbruk/hvorfor-skal-forvaltningen-vaere-opptatt-av-offentlig-ressursbruk>
- Difi. (2016). *Nøkklene til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?* / DFØ (Nr. 6). Difi. <https://dfo.no/rapporter/noklene-til-handlingsrommet-hva-fremmer-og-hemmer-effektivisering-i-staten>
- Drucker, P. F. (1976). What Results Should You Expect? A Users' Guide to MBO. *Public Administration Review*, 36(1), 12. <https://doi.org/10.2307/974736>
- Drucker, P. F. (1986). *The frontiers of management: Where tomorrow's decisions are being shaped today* (1st ed). Truman Talley Books.
- Egeberg, M. (1984). Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet. I *Norbok*. Aschehoug.  
[https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2007071601025](https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2007071601025)
- Eriksen, E. (2021). *Balansert målstyring i Forsvaret*. UiT.
- Fallan, L., & Pettersen, I. J. (2010). Mål og mening? – Om styringsdilemmaer i offentlig sektor. *Praktisk økonomi & finans*, 26(1), 99–111.  
<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2871-2010-01-10>
- Finansdepartementet. (2022). *Reglement for økonomistyring i staten*. Finansdepartementet.  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement\\_for\\_ekonomistyring\\_i\\_staten.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf)
- Finansdepartementet. (2023). *Veileder til statlig budsjettarbeid*. Finansdepartementet.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>



---

Forsvaret. (2012). *Forsvarssjefens grunnsyn på ledelse i Forsvaret*. Forsvaret.

Forsvaret. (2015). *Forsvarets årsrapport*. Forsvaret. [https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/Forsvarets%20a%CC%8Ar Rapport%202015%20%E2%80%93utskriftsvennlig.pdf/\\_/attachment/inline/7f922d81-3717-4097-841c-de41572b70d2:bc0818773082c731bf27c3e01b8a331cc5f49a65/Forsvarets%20a%CC%8Ar Rapport%202015%20%E2%80%93utskriftsvennlig.pdf](https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/Forsvarets%20a%CC%8Ar Rapport%202015%20%E2%80%93utskriftsvennlig.pdf/_/attachment/inline/7f922d81-3717-4097-841c-de41572b70d2:bc0818773082c731bf27c3e01b8a331cc5f49a65/Forsvarets%20a%CC%8Ar Rapport%202015%20%E2%80%93utskriftsvennlig.pdf)

Forsvaret. (2020a). *Forsvarets grunnsyn på ledelse*. Forsvaret. [https://www.forsvaret.no/soldater-og-ansatte/regelverk/Forsvarets-grunnsyn-ledelse.pdf/\\_/attachment/inline/74262ea3-bbbd-468d-8464-66136d4c7391:2579a67ab56d8ef777618b0da381a722513075b2/Forsvarets%20grunnsyn%20pa%CC%8A%20ledelse.pdf](https://www.forsvaret.no/soldater-og-ansatte/regelverk/Forsvarets-grunnsyn-ledelse.pdf/_/attachment/inline/74262ea3-bbbd-468d-8464-66136d4c7391:2579a67ab56d8ef777618b0da381a722513075b2/Forsvarets%20grunnsyn%20pa%CC%8A%20ledelse.pdf)

Forsvaret. (2020b). *Forsvarets årsrapport*. Forsvaret. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1383f26253964e95b88fd28add2df4c5/forsvarets-arsrapport-2020.pdf>

Forsvaret. (2021). *Forsvarets årsrapport*. Forsvaret. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1383f26253964e95b88fd28add2df4c5/forsvarets-aarsrapport-2021.pdf>

Forsvaret. (2022). *Modernisering og effektivisering i forsvarssektoren*. Forsvaret.

Forsvaret. (2023a). *Forsvarets årsrapport*. Forsvaret. [https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/F%3%85R\\_2023.pdf/\\_/attachment/inline/9a5f1152-2f24-4928-8838-7600789af5fe:37c3ca25b9bfb4958e874ea1cf9c12d4f6886361/F%3%85R\\_2023.pdf](https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/F%3%85R_2023.pdf/_/attachment/inline/9a5f1152-2f24-4928-8838-7600789af5fe:37c3ca25b9bfb4958e874ea1cf9c12d4f6886361/F%3%85R_2023.pdf)

- 
- Forsvaret. (2023b, november 17). *Modernisering og effektivisering i forsvarssektoren*. Forsvaret.no. <https://www.forsvaret.no/soldater-og-ansatte/modernisering-og-effektivisering-i-forsvarssektoren/prosjektene>
- Forsvarsstaben. (2018). *Direktiv for virksomhetsstyring*. Forsvaret.
- Gram, B. A. (2022, desember 1). *Behov for tillitsreform i Forsvaret*. DN.no. <https://www.dn.no/innlegg/forsvaret/bjorn-arild-gram/offentlig-styring/behov-for-tillitsreform-i-forsvaret/2-1-1362929>
- Granolund, L., & Andersen, G. (2005). *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter Et hjelpehefte* (3. utgave). Universitetsforlaget.
- Gulick, L., & Urwick, L. (1937). *Notes on the Theory of Organization*. Columbia University. Institute of Public Administration.
- Gulick, L. H. (1937b). *Papers on the science of administration*. New York,: Institute of Public Administration, Columbia University. <http://archive.org/details/paperscience00guli>
- Hagen, K. P. (1992). Prinsipal-agentteori: Implikasjoner for offentlig styring og politikk. I A. Sandmo & K. P. Hagen (Red.), *Offentlig politikk og private incitament* (s. 41–60). Tano.
- Hanson, T. (2010). *Produktivitetsmålinger i Forsvaret – metode og anvendelsesområder* (FFI-rapport Nr. 2010/01495). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Heggelund, J. (2012). *Virksomhetsledere og virksomhetskontrollere i Forsvaret – Hvordan påvirker deres forståelse av styrende dokumenter kvaliteten på økonomi- og virksomhetsstyringen i Forsvaret?* [Masteroppgave, Forsvarets Høgskole]. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/100054/Heggelund%20Jarle.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- 
- Hermansen, T. (2015). *En bedre styrt stat?* Fagbokforlaget.
- Hilde, P. S. (2022, desember 19). Vil alt bli så meget bedre med tillitsbasert styring? *Forsvarets Forum*. <https://www.forsvaretsforum.no/budsjett-forsvarssjef-kronikk/vil-alt-bli-sa-meget-bedre-med-tillitsbasert-styring/300275>
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (4. utgave). Cappelen Damm akademisk.
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor: Konkurransen uten marked*. Fagbokforlaget.
- Johnsen, Å., & Døving, E. (2010). Ledelse og styring i organisasjonsteoriens klassikere. I G. Ladegård & S. I. Valbo, *Ledelse og styring* (1. udg, s. 53–69). Fagbokforlaget.
- Johnsen, Å., & Svare, H. (2024). *Tillitsreformer og tillitsbasert styring og ledelse* (1. utgave). Fagbokforlaget.
- Johnsen, Å., Svare, H., & Wittrock, C. (2022). Tillitsbasert styring og ledelse i offentlig sektor i Norge: Mye hørt, men lite sett? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 99(1). <https://doi.org/10.7577/nat.4876>
- Krippendorff, K. (2018). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. SAGE Publications.
- Kvalvik, S. N., Berg, H., Elman, E., Graarud, E., Halvorsen, O. K., Hanson, T., Lien, B., & Waage, K. (2019). *Hvordan skape økonomisk handlingsrom i den nye langtidsplanen? – Potensial for forbedring og effektivisering 2021–2024* (FFI-rapport Nr. 19/01934; s. 218). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Ladegård, G., & Valbo, S. I. (2010). *Ledelse og styring* (1. udg). Fagbokforlaget.
- Larsen, A., & Siggerud, A. (2023). *ABE-reformen i to offentlige organisasjoner – en studie av implementeringsaktiviteter og erfarte effekter* [Masteroppgave, Høgskolen i Innlandet]. Fakultetet for økonomi og samfunnsvitenskap. <https://brage.inn.no/inn->

---

xmlui/bitstream/handle/11250/3076210/no.inn%3Ainn%3A148100067%3A51731800.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Lau, A. W., Newman, A. R., & Broedling, L. A. (1980). The Nature of Managerial Work in the Public Sector. *Public Administration Review*, 40(5), 513.  
<https://doi.org/10.2307/3110205>
- Laugen, F. T. (2016). *Bedriftsøkonomisk regnskapsprinsipp – Forsvarets redningsbøye? - Innføring av periodiseringsprinsippet i Forsvaret* [Masteroppgave, Høgskolen i Hedmark]. <https://brage.inn.no/inn-xmlui/handle/11250/2427328>
- Lewis, J. M. (2015). The politics and consequences of performance measurement. *Policy and Society*, 34(1), 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.03.001>
- Lien, B. (2019). *Forbedring og effektivisering i forsvarssektoren – realiserte eller bare rapporterte gevinster? Gevinstrealisering i forsvarssektoren 2017–2018* (FFI-rapport Nr. 19/01785). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Lien, B., Halvorsen, O. K., & Kristiansen, S.-T. (2020). *Modenhetsanalyse for forbedring og effektivisering i forsvarssektoren* (FFI-rapport Nr. 20/01551). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Lien, B., & Hanson, T. (2018). *Evaluering av effektiviseringsarbeidet i forsvarssektoren – evaluering etter første året i langtidsplanen for perioden 2017–2020* (FFI-rapport Nr. 18/01260). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Lien, B., Hanson, T., Lindgren, P. Y., & Berg, H. (2019). *Et unyttet gevinstpotensial? – Incentiver for forbedring og effektivisering på tvers av etatene i forsvarssektoren* (FFI-rapport Nr. 2019/00102). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Lunder, T. T. (2022). *PROSOCIAL - anvendt i militær kontekst* [Masteroppgave, Oslo Metropolitan University]. <https://oda.oslomet.no/oda->

- 
- xmlui/bitstream/handle/11250/3021640/lunder-  
malk2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Læg Reid, P., Roness, P. G., & Rubecksen, K. (2006). Performance Management in Practice: The Norwegian Way. *Financial Accountability & Management*, 22(3), 251–270.  
<https://doi.org/10.1111/j.0267-4424.2006.00402.x>
- McKinsey&Company. (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. McKinsey&Company.  
<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/150317modernisering-og-effektivisering-av-forsvarssektoren.pdf>
- Mintzberg, H. (1973). *The nature of managerial work*. Harper & Row.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1993). *Structure in fives: Designing effective organizations* (Repr.). Prentice Hall.
- Niskanen, W. A. (1968). The Peculiar Economics of Bureaucracy. *The American Economic Review*, 58(2), 293–305.
- NOU 2015: 1. (2015). *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*. Finansdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/>
- NOU 2023: 14. (2023). *Forsvar for fred og frihet*. Forsvarsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/8b8a7fc642f44ef5b27a1465301492ff/no/pdfs/nou202320230014000dddpdfs.pdf>
- Offerdal, A., & Jacobsen, J. O. (1993). Auftragstaktik in the Norwegian armed forces. *Defense Analysis*, 9(2), 211–223. <https://doi.org/10.1080/07430179308405581>
- Opstad, L. (2020). *Økonomistyring i offentlig sektor* (3. utgave). Gyldendal.

- 
- Petersen, T. (1993). Recent Developments in: The Economics of Organization: The Principal-Agent Relationship. *Acta Sociologica*, 36(3), 277–293.
- Prop. 1 S (2020-2021). *Prop. 1 S (2020-2021)* [Proposisjon]. Forsvarsdepartementet.  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/5695ead7edfc43ebb03a581d75cfa674/no/pdfs/prp202020210001\\_fdddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/5695ead7edfc43ebb03a581d75cfa674/no/pdfs/prp202020210001_fdddpdfs.pdf)
- Prop. 14 S (2020 – 2021). *Evne til forsvar – vilje til beredskap*. Forsvarsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/81506a8900cc4f16bf805b936e3bb041/no/pdfs/prp202020210014000dddpdfs.pdf>
- Prop. 151 S (2015-2016). *Kampkraft og bærekraft* [Proposisjon]. Forsvarsdepartementet.  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/2016-12-20-u-ivb-ltp-2017-2020-v10\\_til-internett.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/2016-12-20-u-ivb-ltp-2017-2020-v10_til-internett.pdf)
- Repstad, P. (2024). *Mellom nærhet og distanse* (5. utgave). Universitetsforlaget.
- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., & Camerer, C. (1998). Not So Different After All: A Cross-Discipline View Of Trust. *Academy of Management Review*, 23(3), 393–404.  
<https://doi.org/10.5465/amr.1998.926617>
- Røseth, T. (2012). *Mellomlederens endelikt? Den endrede rollen for mellomlederen* [Masteroppgave, Forsvarets Høgskole]. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/100104>
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2015). *Research methods for business students* (7th edition). Pearson Education Limited.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization* (4th ed.). Simon & Schuster Free Press.
- Smenes, I. (2018). *En studie av politiske beslutningsprosesser knyttet til lokalisering av statlige arbeidsplasser og effektivisering i offentlig sektor* [Masteroppgave, Høgskolen i Molde]. <https://himolde.brage.unit.no/himolde-xmlui/handle/11250/2570622>

- 
- Solberg II-regjeringen. (2019). *Granavolden-plattformen*. Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0fcf0f4d93bb6705838248749b/plattform.pdf>
- Sørensen, R. J., & Thomsen, C. (2018). *En effektiv offentlig sektor: Organisering, styring og ledelse i stat og kommune* (2. utgave). Universitetsforlaget.
- Tansey, O. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling. *PS: Political Science and Politics*, 40(4), 765–772.
- Thompson, J. D. (2017). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315125930>
- Thomsvik, S. (2021). *Tillitsbasert styring og ledelse som påvirkning på medarbeiderdrevet innovasjon i offentlig sektor* [Masteroppgave]. Handelshøgskolen Innlandet.
- Torfing, J., Sørensen, E., & Breimo, J. P. (2023). When Norway met co-creation: The import, diffusion, and onboarding of a magic concept in public administration. *International Public Management Journal*, 26(5), 667–686.  
<https://doi.org/10.1080/10967494.2022.2128127>
- Østlund, N. K. (2017). *Økonomistyring i statlige virksomheter* [Masteroppgave]. Høgskolen i Innlandet.

---

# Vedlegg 1 Intervjuguide

Masteroppgave som undersøker tillitsbasert ledelse og styring, roller og insentiver for effektivisering av Forsvaret

Jeg gjennomfører semistrukturert intervjuer, og har valgt å utforme intervjuguiden med tema og «stikkord».

## **Kort om oppgaven**

Bakgrunnen for denne studien kommer av en interesse for hvordan Forsvaret på best mulig måte kan legge forholdene til rette for, og samtidig ha kontroll med at oppgavene løses på en ressurseffektiv måte. I og med at tillitsbasert styring og ledelse, gjennom mål- og resultatstyring i stor grad er den styringsfilosofien som går igjen, er jeg interessert i å se på når, hvor og hvordan dette virker best. Jeg er også interessert i faktorer som hemmer og fremmer god økonomistyring, omstilling og effektiviseringsarbeid i Forsvaret. Gjennom å se på i hvilken grad dere som ledere i Forsvaret har handlingsrom, påvirkningsmuligheter og insentiver til å finne og iverksette grep som forbedrer deres virksomhet, ønsker jeg å belyse hvordan Forsvaret som en offentlig virksomhet løser samfunnsoppdraget på en så effektiv måte som mulig.

## **Innledning**

- Takke for deltakelse og tid
- Formål
- Avklare lyd- og bildeopptak
- Informasjon om sitatsjekk og tilsending av oppgave ved interesse

## **Fakta om virksomheten**

- Navn
- Hvor stor er din avdeling (antall ansatte/budsjett/underavdelinger)
- Stilling
- Hvor lenge har du jobbet i organisasjonen?
- Kan du oppsummere stillingene/utdanningen du har?
- Hva er din erfaring med forbedringsarbeid fra tidligere?

## **Mål og resultater**

- Hvem utformer og påvirker målene som din avdeling skal oppnå?
- Hvilken planhorisont har du inntrykk av at du jobber innenfor, neste års budsjett/plan eller en mer langsiktig utvikling? Hvordan kommer dette tydeligst til syne?
- Er målene for din virksomhet tydelige og konkrete?
- Opplever du at det er flere alternative måter å løse dine oppgaver?
- I hvor stor grad kjenner du til overordnede avdelings oppgaver og mål, og kan du snakke litt om hvordan dette påvirker din oppdragsløsning?

## **Økonomistyring**

- Hvilke styringsdokumenter oppfatter du som mest nyttig og viktig for ditt arbeid?
- Hvor godt kjenner du Plan- og budsjettprosessen og kan du beskrive ditt/din avdelings arbeid inn i den?



- 
- Hvilke verktøy bruker du for å få tilstrekkelig innsikt i de økonomiske forutsetningene og avdelingens kostnadsbilde
  - Har du inntrykk av at du kan påvirke resultatet for din avdeling, og hvordan?

### **Fullmakt/ansvar**

- Hvordan oppfatter du egen fullmakt til å gjøre endringer i din virksomhet?
- Hva påvirker din mulighet til å endre virksomheten slik du mener er best for å løse oppgavene?
- Har du tilstrekkelig fullmakt til å ta fullstendig ansvar for virksomhetens leveranser og måloppnåelse?

### **Effekter/resultat**

- Oppfatter du egen virksomhet som effektiv?
  - o Hva gjør den effektiv/ikke effektiv?
- Tar du initiativ til omstilling og effektivisering selv, eller kommer dette i hovedsak som pålegg utenfra/overfra?
- Hvor føler du forventningene til en effektiv virksomhet i størst grad kommer fra? (over/under/internt/eksternt)
- Har avdelingen din interne prosesser for å vurdere måloppnåelse opp mot innsatsfaktorer?

### **Avslutning**

- Tillitsreformen har vært en viktig prioritering for det politiske nivået og Forsvarets ledelse. Kan du si noe om dine tanker rundt om dette påvirker omstilling og effektivisering i Forsvaret på noen måte?
- Har du avslutningsvis noe å tilføye som du mener er viktig for din måloppnåelse som leder?
- Har du forslag/innspill til andre som kan ha gode innspill til temaet?

---

## Vedlegg 2 Samtykkeskjema

Vil du delta i forskningsprosjektet

### «Å effektivisere effektivt - hvordan tillitsbasert styring og ledelse hemmer eller fremmer effektive avdelinger i Forsvaret?»

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke tillitsbasert ledelse og styring, roller og insentiver for effektivisering av Forsvaret. I dette skrivet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

### Formål

Denne undersøkelsen er en masteroppgave ved Forsvarets stabsskole. Bakgrunnen for denne studien kommer av en interesse for hvordan Forsvaret på best mulig måte kan legge forholdene til rette for, og samtidig ha kontroll med at oppgavene løses på en ressurseffektiv måte. I og med at tillitsbasert styring og ledelse, gjennom mål- og resultatstyring i stor grad er den styringsfilosofien som går igjen, vil prosjektet se på når, hvor og hvordan dette virker best. Jeg er også interessert i faktorer som hemmer og fremmer god økonomistyring, omstilling og effektiviseringsarbeid i Forsvaret. Gjennom å se på i hvilken grad ledere i Forsvaret har handlingsrom, påvirkningsmuligheter og insentiver til å finne og iverksette grep som forbedrer deres virksomhet, ønsker jeg å belyse hvordan Forsvaret som en offentlig virksomhet løser samfunnsoppdraget på en så effektiv måte som mulig.

### Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Forsvarets høgskole er ansvarlig for prosjektet.

### Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du mottar denne henvendelsen fordi du er valgt ut som en mulig informant til denne undersøkelsen basert på din stilling og funksjon i styring av en avdeling i Forsvaret. Utvalget er gjort basert på et ønske om å belyse problemstillingen ved bruk av ulike nivåer i organisasjonen, varierende kompetanse og en variasjon i type avdelinger. Henvendelsen er sendt til 15 utvalgte personer, der stilling og kontaktinformasjon er hentet fra Forsvarets intranett.

### Hva innebærer det for deg å delta?

Denne problemstillingen er planlagt løst gjennom semistrukturerte intervjuer med et utvalg personer i Forsvaret med tilknytning til temaet, i tillegg til dokumentstudier av relevante styrings- og ledelsesdokumenter.

Dersom du velger å delta i prosjektet, innebærer dette å delta i et intervju som vil gjennomføres enten ved en personlig fysisk samtale eller digitalt en til en ved hjelp av teams. Opplysningene fra intervjuet vil dokumenteres ved hjelp av lyd- og/eller videoopptak i tillegg til at jeg tar notater under intervjuet. Intervjuet forventes å ta om lag 60 til 90 min å gjennomføre.

---

### **Det er frivillig å delta**

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

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

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

- Tilgang til rådata begrenses til meg som ansvarlig student og veileder i forbindelse med veiledning av oppgaven.
- Personopplysninger vil ikke publiseres i oppgaven, og innhentet informasjon sammenkoblet til vil oppbevares adskilt fra øvrig data. Du vil likevel kunne gjenkjennes som informant basert på din stilling da denne i seg selv er identifiserende.

Da utvalget er hentet fra en relativt begrenset populasjon vil deltakere kunne gjenkjennes i publikasjonen gjennom avdeling og stilling. Dette må derfor hensyntas i din vurdering av deltakelse. Uttrekk og sitater fra samtaler brukt i oppgaven vil ikke knyttes til den enkelte informant, og søkes anonymisert blant informantene.

Rådata og renskrevne intervjudata vil bli lagret på Forsvarets FISBasis Ugradert klient, med tilhørende skylagring og adgangskontroll. Automatisk transkribering av rådata kan gjennomføres med bruk av verktøy som Forsvarets høgskole disponerer eller som nyttes av andre utdanningsinstitusjoner, og slettes etter bruk.

### **Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?**

Prosjektet vil etter planen avsluttes juni 2024. Etter prosjektslutt vil datamaterialet med dine personopplysninger slettes.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Forsvarets Høgskole har Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Dine rettigheter**

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

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

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

- Prosjektleder (student): Benjamin W. Tronsplass, [btronsplass@mil.no](mailto:btronsplass@mil.no), telefon 99 02 05 03
- Forsvarets høgskole ved prosjektansvarlig Åge Johnsen, [aagejo@oslomet.no](mailto:aagejo@oslomet.no)
- Forsvarets personvernombud: [forsvarets.personvernombud@mil.no](mailto:forsvarets.personvernombud@mil.no), telefon 915 03 003 og be om å bli satt over til Forsvarets personvernombud

---

Hvis du har spørsmål knyttet til vurderingen som er gjort av personverntjenestene fra Sikt, kan du ta kontakt via:

- Epost: [personverntjenester@sikt.no](mailto:personverntjenester@sikt.no) eller telefon: 73 98 40 40.

Med vennlig hilsen

**Åge Johnsen**  
(Forsker/veileder)

**Benjamin W. Tronsplass**  
(student)

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Å effektivisere effektivt - hvordan tillitsbasert styring og ledelse hemmer eller fremmer effektive avdelinger i Forsvaret?», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- å bidra til å oppklare eventuelle uklarheter i etterkant av intervjuet hvis aktuelt

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

---

# Vedlegg 3 Informasjonsbrev og forespørsel om intervju

Til mottaker,

Du mottar denne e-posten fordi jeg har identifisert deg som en mulig informant til min masteroppgave ved Forsvarets høyskole/Stabsskolen. Denne e-posten er sendt til deg både på FisBasis U og på FisBasis B. Oppgaven har arbeidstittelen: "Å effektivisere effektivt - hvordan tillitsbasert styring og ledelse hemmer eller fremmer effektive avdelinger i Forsvaret". Jeg ønsker å intervju deg ifm oppgaven. Grunnen til at du er valgt er din stilling, med ansvar for mål og resultater. Det er valgt ut informanter med ulik bakgrunn og med variasjon i avdelinger. Utvalget av informanter er vurdert gjennom et ønske om å belyse problemstillingen både med en bredde (ulike forsvarsgrener) og dybde (ulike nivåer). Intervjuet vil handle både om hvordan du opplever å bli styrt og ledet og hvordan du styrer og leder.

## **Bakgrunn for problemstillingen (som også står i intervjuguiden):**

Bakgrunnen for denne studien kommer av en interesse for hvordan Forsvaret på best mulig måte kan legge forholdene til rette for, og samtidig ha kontroll med at oppgavene løses på en ressurseffektiv måte. I og med at tillitsbasert styring og ledelse, gjennom mål- og resultatstyring i stor grad er den styringsfilosofien som går igjen i staten, er jeg interessert i å se på når, hvor og hvordan dette virker best. Jeg er også interessert i faktorer som hemmer og fremmer god økonomistyring, omstilling og effektiviseringsarbeid i Forsvaret. Gjennom å undersøke i hvilken grad dere som ledere i Forsvaret har handlingsrom, påvirkningsmuligheter og insentiver til å finne og iverksette grep som forbedrer deres virksomhet, ønsker jeg å belyse hvordan Forsvaret som en offentlig virksomhet løser samfunnsoppdraget på en så effektiv måte som mulig.

## **Om intervjuet:**

Jeg ønsker deg som informant, som dersom du takker ja, vil stille opp til et intervju på mellom 45 min og 1,5 time. Intervju vil gjennomføres i hovedsak ved bruk av teams der dette er hensiktsmessig, eller ved fysisk oppmøte dersom dette er mulig. Intervjuene vil tas opp for dokumentasjon enten ved lydopptak, eller kombinert lyd og bilde opptak. All innsamlet data vil slettes etter prosjektets slutt. Foreløpig intervjuguide vedlegges her, men det er ingen forutsetning å ha lest gjennom denne på forhånd. Dersom den endres sendes ny ut i forkant av intervjuet. Den gir mulighet til å vite hva jeg kommer til å spørre om. Intervjuet gjennomføres semistrukturert. Noen av spørsmålene kan ha begrenset relevans for din nåværende stilling, men spørsmålene vil tilpasses noe til den enkelte informant. Dersom vi kommer inn på interessante temaer vil det være aktuelt med oppfølgingsspørsmål. Vedlagt er også et samtykkeskjema, der informasjon rundt personvern og deltakelse er beskrevet, og godkjenning av bruken av materialet gis. Som det står i denne, har du til enhver tid mulighet til å trekke tilbake tillatelsen.

---

Dersom du takker ja til å stille som informant vil jeg snarest ta forbindelse for å finne et tidspunkt for intervju. Dersom du allerede nå vet om tidspunkter/perioder som ikke vil være mulig, inkluder gjerne dette i svaret.

**Kort om meg:**

Jeg begynte min tid i Forsvaret ved Heimevernet utdanningscenter Værnes, med datidens UB-kurs. Fra der gikk plikttiden i HMK Garden, med et påfølgende år som sersjant. Etter dette fortsatt karrieren i Forsvaret med vakt og sikring på Jørstadmoen, før mer administrative stillinger ved den gang Forsvarets ingeniørhøgskole (FIH), mens jeg studerte økonomi og administrasjon ved høgskolen i Lillehammer. I denne perioden fikk jeg også begynt å jobbe med virksomhetsstyring og forvaltning, både ved FIH, og senere i FK KKIS og INI før dette ble Cyberforsvaret. Deretter fulgte et intops oppdrag til Afghanistan før jeg begynte i økonomiseksjonen i Luftforsvarsstaben. I denne rollen ble jeg en lengre periode, før jeg begynte som A8 ved 134 luftving, som var min siste stilling før stabsskolen. Jeg har nå stilling i Forsvarsdepartementet, avdeling for økonomi og styring, seksjon for budsjett, der hovedfunksjonen er budsjett med Forsvaret som hovedansvar.

Takk for at du har tatt deg tid til å vurdere dette. Håper på positiv tilbakemelding.

Mvh  
Benjamin W. Tronsplass  
Student FHS  
Tlf 99020503

---

## Vedlegg 4 Godkjenning fra NSD



# Vurdering av behandling av personopplysninger

**Referansenummer**

285029

**Tittel**

Masteroppgave Forsvarets høyskole

**Behandlingsansvarlig institusjon**

Forsvarets Høyskole / Forsvarets stabsskole

**Prosjektansvarlig**

Åge Johnsen

**Student**

Benjamin Wechsler Tronsplass

**Prosjektperiode**

08.01.2024 - 24.06.2024

**Kategorier personopplysninger**

Alminnelige

**Lovlig grunnlag**

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 24.06.2024.

[Meldeskjema](#)

**Vurderingstype**

Automatisk

---

## Grunnlag for automatisk vurdering

Meldeskjemaet har fått en automatisk vurdering. Det vil si at vurderingen er foretatt maskinelt, basert på informasjonen som er fylt inn i meldeskjemaet. Kun behandling av personopplysninger med lav personvernulempe og risiko får automatisk vurdering. Sentrale kriterier er:

- 
- De registrerte er over 15 år
  - Behandlingen omfatter ikke særlige kategorier personopplysninger;
    - Rasemessig eller etnisk opprinnelse
    - Politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning
    - Fagforeningsmedlemskap
    - Genetiske data
    - Biometriske data for å entydig identifisere et individ
    - Helseopplysninger
    - Seksuelle forhold eller seksuell orientering
    - Behandlingen omfatter ikke opplysninger om straffedommer og lovovertridelser
    - Personopplysningene skal ikke behandles utenfor EU/EØS-området, og ingen som befinner seg utenfor EU/EØS skal ha tilgang til personopplysningene
      - De registrerte mottar informasjon på forhånd om behandlingen av personopplysningene.
  - 
  -

## **Informasjon til de registrerte (utvalgene) om behandlingen må inneholde**

- Den behandlingsansvarliges identitet og kontaktopplysninger
- Kontaktopplysninger til personvernombudet (hvis relevant)
- Formålet med behandlingen av personopplysningene
- Det vitenskapelige formålet (formålet med studien)
- Det lovlige grunnlaget for behandlingen av personopplysningene
- Hvilke personopplysninger som vil bli behandlet, og hvordan de samles inn, eller hvor de hentes fra
- Hvem som vil få tilgang til personopplysningene (kategorier mottakere)
- Hvor lenge personopplysningene vil bli behandlet
- Retten til å trekke samtykket tilbake og øvrige rettigheter
- Vi anbefaler å bruke vår mal til informasjonsskriv.

## **Informasjonssikkerhet**

Du må behandle personopplysningene i tråd med retningslinjene for informasjonssikkerhet og lagringsguider ved behandlingsansvarlig institusjon. Institusjonen er ansvarlig for at vilkårene for personvernforordningen artikkel 5.1. d) riktighet, 5. 1. f) integritet og konfidensialitet, og 32 sikkerhet er oppfylt.