



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for politikk og forvaltning

AORG650
Masteroppgave
Erfaringsbasert master i Organisering og reformer i offentlig sektor

TTT – Tillit i turbulente tider?
Endres mål- og resultatstyring i Forsvaret av tillitsreformen?
(En studie av styringsdokumenter i forsvarssektoren i perioden 2019-2024.)

Jon Gromstad

Våren 2024

Forord

Så sitter man her, blek, men fattet, med en ferdig masteroppgave, produsert under den lengste og beste finværsperioden i Stavanger noensinne. (Det siste riktignok basert på svært mangelfull empiri.) Det som begynte som en ut-av-kontoret-opplevelse under COVID, har underveis gitt utfordringer med nattesøvnen, begrenset kognitiv kapasitet, irritasjon og håpløshet. Hvert semester har åpnet like frustrerende, og med det samme spørsmålet, «Hvorfor hoppet jeg ikke av, mens jeg var på topp?» Noen samlinger senere har allikevel polletten ramlet i, og så landet man på beina nok en gang. Studiene har gitt rike muligheter til å luften kvaler over egen arbeidsgiver på en velbegrunnet, akademisk måte, i oppgaves form. Kulminasjonen er 60+ sider om tillitsreformer og mål- og resultatstyring. Disse sidene markerer veis ende av LOStats masterprogram i organisering og reform i offentlig sektor. I det jeg lener meg tilbake i stolen, puster godt ut, og anser meg ferdig med produktet du har i hendene, så må jeg innrømme at studiet har passet sitt akronym, MORO.

LO Stat, Egil Andre, Evelyn, Merethe og Mona, tusen takk for muligheten! Kristin, Hanne, Johannes og Jacob skal ha takk for mye frustrasjon, men aller mest spennende og interessante forelesninger gjennom mange år. Dere har gjort meg til en klokere mann, og gitt meg nye øyne å se verden med. Og kanskje aller mest Dag Runar, som har dyttet for å skape fremgang, veiledet, forvirret og oppklart. Uten deg, ingen master!

En ting er sikkert, dette hadde heller ikke skjedd uten gode hjelpere og støtter. En takk til Ålgård Kommune som tar vare på min demente mor på en fantastisk måte, og dermed frigjør plass i hodet til andre ting. Til Luftforsvaret som plutselig fattet interesse for min karriere, og ville sende meg på Forsvarets Høyskole midt i masterinnspurten. Takk for at jeg fikk utsette et semester. En takk til sjef og ansatte som har akseptert hjemmekontor og lesing av tildelingsbrev, virksomhetsplaner og artikler om reformer i arbeidstiden. Og min største kritiker, planoffiser Christian, som har lest korrektur, stilt spørsmål og bidratt til å forbedre oppgavene mine gjennom samtlige semester. Om jeg en dag greier å innfri som en bedre sjef gjenstår å se, men du har i hvert fall gjort meg til en bedre student.

Men mest av alt, til hun jeg deler TV med, som har levd med uforståelige middagspassiarer om semantikk, empiri, perspektiver, dobbeltkretslæring og resultatstyring. Hun som, sammen med mine barn, har akseptert at mang en helg har foregått på hjemmekontoret. Jeg elsker deg! Denne er din også! Nå lover jeg å være med og plukke fliser til badet og pusse opp loftsstua!

Sammendrag

Denne oppgaven er det avsluttende arbeidet i Masterprogrammet i organisering og reformer i offentlig sektor ved Universitetet i Bergen. Den omhandler tillitsreformen i Forsvaret og dens innvirkning på mål- og resultatstyring. I tillegg vurderer oppgaven hvor mye hendelser i omgivelsene (mer spesifikt krigen i Ukraina og to kommisjoner) innvirker på gjennomføringen.

Tillitsreformen er, etter deres eget utsagn, et av dagens regjerings viktigste prosjekter. Det fokuserer på handlefrihet, faglig skjønn, mindre detaljstyring, færre mål og resultatkrav, og en reduksjon i unødvendige rapporteringskrav. I forsvarssektoren innebærer dette en klarere ansvarsdeling mellom aktørene, redusert detaljstyring og økt styringskraft. Ambisjonen har vært at reformen skulle vært ferdig i 2024, men mye tyder på at den vil fortsette i påfølgende år. Mine undersøkelser vil derfor være et øyeblikksbilde og ikke en helhetlig analyse.

Jeg har sammenlignet reformårene 2023 og 2024 med et «normalår». 2019 ble valgt som normalår, da det ligger nært i tid, men ikke er påvirket av en større faktor som COVID. Undersøkelsen er gjort gjennom å telle og kategorisere mål, aktivitets- og rapporteringskrav i tildelingsbrev og virksomhetsplaner for disse årene. Det opparbeidede tallgrunnlaget fra undersøkelsene gir et kvantitativt grunnlag for sammenligning og trender innenfor detalj- og resultatstyring. De samme styringsdokumentene er gjennomlest og analysert med henblikk på omtale av tillitsreform og påvirkning omgivelsesfaktorer, som Ukraina. Dette er gjort for å kunne forklare endring eller fravær av endring.

Forsvaret har allerede en tillitsbasert ledelsesmodell, oppdragsbasert ledelse. Egen erfaring tilsier at mål- og resultatstyring ofte trumfer denne modellen i daglig virke. Min forventning var derfor at endringer kanskje ikke ville være så synlige som reformatoren ønsket seg. Større organisasjoner med mye historikk har ofte en viss motstand mot endring. Hvis organisasjonen dessuten allerede har en tillitsbasert modell som ikke benyttes, tyder det på at eksterne modeller heller ikke ville finne grobunn. Jeg forventet også at Ukrainakrigen skulle ta mer plass på agendaen, og dreie fokuset bort i fra gjennomføring av reformen.

I forsvarskretser betegner man gjerne sammendrag som BLUF – Bottom line up front. Og bottom line er at mye forblir som før. Forsvarsdepartementet virker tilbakeholdne til å gi slipp på styring. Forsvarssjefen har gjort endringer til det bedre i sin etat, men oppfølging fra nivået under er varierende. Ukraina er en mindre faktor enn forventet, men bidrar til forannevnte variasjoner.

Innholdsfortegnelse

Forord	I
Sammendrag.....	II
1 Innledning	1
1.1 Problemstilling og avgrensning	2
2 Kontekst og bakgrunn.....	4
2.1 Statlig økonomistyring – Mål- og resultatstyring	4
2.2 Forsvaret.....	5
2.2.1 Organisasjon og hierarki.....	5
2.2.2 Integrert Strategisk Ledelse (ISL) og utvikling i Forsvaret.....	6
2.3 Tillitsreformer.....	7
2.4 Tidligere forskning på styring og omstilling i Forsvaret.....	10
3 Teoretisk rammeverk	12
3.1 Variasjoner innenfor mål- og resultatstyring.....	13
3.2 Reform, reformatoren og det instrumentelle perspektiv	15
3.3 Den reformerte og det institusjonelle perspektiv	18
3.4 Alt som omgir reformen - omgivelsesperspektivet.....	20
3.5 Reformstudier	22
4 Metode	23
4.1 Design.....	23
4.1.1 Rammeverk.....	25
4.2 Datakilder	28
4.3 Elefanten i rommet – Forskning på egen organisasjon	28
4.4 Validitet og reliabilitet	29
5 Empiri og observasjoner	30
5.1 Tillitsreformen eller tillitsreformer?	31
5.2 2019 – Normalåret	32

5.2.1	Normalåret i tall	34
5.3	Forsvarsdepartementets tildelingsbrev	34
5.3.1	Tildelingsbrevene i tall	35
5.3.2	Observasjoner sett opp mot Forsvarsministerens tillitsreform	35
5.4	Forsvarssjefens virksomhetsplaner	37
5.4.1	Virksomhetsplanene i tall	38
5.4.2	Observasjoner sett opp mot Forsvarssjefens reformbehov	38
5.5	Nedover i organisasjonen under Forsvarssjefen	39
5.5.1	Hæren.....	39
5.5.2	Sjøforsvaret.....	40
5.5.3	Luftforsvaret	41
5.5.4	Heimevernet.....	42
5.5.5	Observasjoner på tvers av forsvarsgrenene	43
6	Analyse.....	45
6.1	Reformen og det instrumentelle perspektivet.....	45
6.2	De reformerte og det institusjonelle perspektivet	49
6.3	Slagmarken rundt - Omgivelsesperspektivet	53
6.4	Veien videre – Studiet av reformen her og nå	55
7	Konklusjon	56
7.1	I negativ retning:	56
7.2	I positiv retning:	57
7.3	I begge retninger:	57
7.4	Oppsummering.....	58
8	Svakheter ved metoden	58
9	Videre forskning	59
	Litteratur	61

1 Innledning

Tillitsbasert ledelse og styring har lenge vært populært blant våre naboer i Skandinavia. Danmark har hatt sin tillitsreform, og Sverige har hatt både tillitsreform og tillitsdelegation. Danskene fokuserte på at «Styringen i den offentlige sektor skal baseres på mål og resultater, frem for på regler og procedurer.» og «Ledelse og styring skal baseres på tillid til medarbejderne» (Folketinget, 2013).

I 2020 kom Norge også på banen. Det startet med et forslag i kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget, som kun fikk stemmer fra trekløveret AP, SP og SV. Her ønsket de samme tre å innføre en tillitsreform i offentlig sektor og pekte på en rekke faktorer fra New Public Management som man vil fjerne. Herunder «markedsmekanismer, feilslått målstyring, kontrollrutiner og indikatorer» (Innst 191 S (2020-2021)). Året etter kunne de samme tre gå inn i regjeringsforhandlinger, hvor to av dem, AP og SP, kom ut på andre siden med Hurdalsplattformen. Og med den skulle Norge også få sin tillitsreform.

Regjeringens tillitsreform er ment å øke handlingsrommet og gi faglig frihet, samt redusere unødvendige rapporteringskrav. Feilslått målstyring er byttet ut med god mål- og resultatstyring, og fjerning av markedsmekanismer er forlatt. For Forsvarsministerens innføring i forsvarssektoren er reformen ytterligere raffinert, til effektivisering, bedre styring, inkludert mindre detaljstyring, og klarere ansvarsforhold. Det er denne tapningen jeg heretter vil benevne som tillitsreformen. Dette skyldes blant annet at mye av innholdet har Forsvarssjefen allerede flagget i forkant, når han annonserte (eller etterlyste?) et behov for en ny og bedre måte å styre Forsvaret på.

Det samme forsvaret som i en lang periode har vært preget av såkalt “dyp fred”. Dette endret seg over natten, 24 feb 2022, da Russland invaderte nabolandet Ukraina. Siden den gang har Ukraina og trusselen fra øst stått langt oppe på agendaen. For første gang siden andre verdenskrig er beredskapsnivået i Forsvaret hevet. Endringen i trusselbildet innebærer store omveltninger, både i forsvarssektoren, men også i hele totalforsvaret. For å legge sten til byrden kom det året etter nedslående resultater fra både en forsvarskommisjon (Forsvarskommisjonen, 2023) og en totalberedskapskommisjon (Totalberedskapskommisjonen, 2023). Begge peker på store og åpenbare mangler ved norsk forsvar og totalforsvar. Det er, kort sagt, turbulente tider.

1.1 Problemstilling og avgrensning

Ifølge Regjeringen (KDD, 2022) er det viktigste poenget med tillitsreformen i forholdet mellom departement og etat å redusere unødvendige rapporteringskrav. Denne reduksjonen skal kombineres med justering av en del andre faktorer, og skal samlet sett utgjøre det som beskrives som «God praktisering av mål- og resultatstyring ...» (KDD, 2022, s. 7). Jeg vil derfor se på hvordan tillitsreformen endrer mål- og resultatstyring i forsvarssektoren, fra departement til etat, men også ut i forsvarsgrenene. Dette skyldes at Forsvarssjefen er en viktig premissleverandør for innholdet i sektorens reform, og da blir nivåene under ham også interessant (Forsvarssjefens bidrag til reformen vil beskrives nærmere i kontekstkapittelet). Jeg ønsker med andre ord å beskrive hvordan styringen endres, eller ikke endres, under påvirkning av tillitsreformen for Forsvaret. I den grad det er mulig, vil jeg også forsøke å forklare, støttet av eksisterende teori, hva som er mulige grunner til utviklingen i styring.

Mine undersøkelser inkluderer også det faktum at reformen ikke gjennomføres i et vakuum. Det foregår flere prosesser i samtiden og omgivelsene. Perioden jeg undersøker preges av turbulente omgivelser, spesielt med krigen i Ukraina, og en heving av beredskapen i Norge. Underveis kommer i tillegg to kommisjoner med rapporter som i høyeste grad berører sektoren. Det er med andre ord hendelser i samtiden, som også vil kunne påvirke både styringen og prosessen med reformen.

Oppgaven har tittelen:

TTT – Tillit i turbulente tider (ting tar tid)?

Og problemstillingen:

Endres mål- og resultatstyring i Forsvaret av tillitsreformen?

(En studie av styringsdokumenter i forsvarssektoren i perioden 2019-2024.)

Jeg vil studere Forsvaret i to akser, både vertikalt og horisontalt. Det vil si at jeg vil studere mål- og resultatstyring fra Forsvarsdepartementet til tre av de underliggende etatene, Forsvaret, Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell, og videre via Forsvarssjefen og hans stab, Forsvarsstaben, ut i forsvarsgrenene. Selv om dette kan virke omfattende er dette gjort for å avsløre hvorvidt reformen og mål- og resultatstyringen tolkes og utøves annerledes på “bakkeplan”, dvs på

nivået under Forsvarets øverste ledelse. Forsvarssjefen er tross alt en viktig aktør, både som premissleverandør og reformator.

Det er fire spørsmål som vil stå sentralt i mine undersøkelser.

1. Regjeringen har annonsert en tillitsreform, Forsvarsministeren har annonsert en tillitsreform, og Forsvarssjefen har annonsert et reformbehov (som også nevner tillitsreform). Opptrer disse samlet, som variasjoner over samme reform, eller som separate reformer?
2. Gitt at det er variasjoner, hvilken reform er da mest synlig i organisasjonen?
3. Med turbulensen skapt av Ukraina-krigen og annen påvirkning, greier organisasjonen å gjennomføre reformer, eller trekkes fokuset mot annen aktivitet?
4. Er det andre påviselige faktorer som påvirker implementering av tillitsreformen?

Som nevnt over, blir oppgaven veldig omfattende hvis hele sektoren skal gjøres til studieobjekt. Oppgaven er av den grunn avgrenset på toppnivå til de etater tillitsreformen omhandler (Forsvarsdepartementet, 2022; Gram, 2022). Dette er tre av Forsvarsdepartementets fire underliggende etater, Forsvaret, Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell. Den fjerde, Forsvarets Forskningsinstitutt, inngår ikke i reformene og omtales derfor ikke.

På samme måte, på nivået under, har jeg avgrenset meg til forsvarsgrenene, Hæren, Luftforsvaret, Sjøforsvaret og Heimevernet. Etaten Forsvaret består totalt av 17 underlagte driftsenheter med varierende kompleksitet. Avgrensningen er gjort både av hensyn til omfang for oppgaven, men også for representativitet og tydeliggjøring av forskjeller i styring.

Størstedelen av de øvrige driftsenhetene har primært en støttende funksjon. Personellet i disse enhetene utgjøres av mennesker med bakgrunn fra de forskjellige forsvarsgrenene, ofte innen en spesifikk fagkategori (HR, logistikk, IKT, osv.). Ledelse i disse driftsenhetene vil ikke være konsistent gjennom den undersøkte perioden, i den forståelse at det kan være endringer mellom hvilken forsvarsgren som leder enheten. Dette vil da kunne innvirke på resultatene. Ved å fokusere på de enkelte grener vil jeg ha et representativt utvalg av tverrsnittet i Forsvaret, og i større grad kunne få frem om det er særegenheter i styring ved den enkelte gren. Min forventning er også at påvirkning som følge av krigen i Ukraina, hevet beredskap, kommisjoner, mv. vil tydeligst komme til uttrykk i forsvarsgrenene som har et større operativt fokus enn støttefunksjonene.

2 Kontekst og bakgrunn

For en leser som ikke har forhåndskunnskaper om mål- og resultatstyring, eller forsvarssektorens organisering og funksjoner, kan nok temaet fremstå overveldende. Det påfølgende kapittelet er derfor ment å gi en innføring i situasjonsbildet og bakgrunnen for oppgaven.

2.1 Statlig økonomistyring – Mål- og resultatstyring

En oppgave som omhandler mål- og resultatstyring må naturlig nok innlede med en beskrivelse av hva mål- og resultatstyring faktisk er, hva det inneholder, og hvordan det ideelt sett skal virke.

Performance management og mål- og resultatstyring er viktige komponenter i styringsmodellen New Public Management (NPM). Sistnevnte er sterkt inspirert av såkalt “public choice”-teori og prinsipal-agent-teori. Kort forklart innebærer dette at man har en bestiller og en eller flere leverandører. Forutsetningen ved teorien er at offentlig tjenesteproduksjon ansees som altfor kostbar og kan erstattes av andre (ikke-offentlige) leverandører. Utfordringen ligger i at leverandørene har større kunnskap om leveransene av ytelser enn bestilleren, og derigjennom kan utnytte dette til egen vinning. Performance management skal her motvirke dette ved å bidra til styring basert på oppnådde mål. Denne kunnskapen skal også gi innbyggerne muligheten til å foreta opplyste valg om leverandør av offentlige ytelser (Bøgh Andersen et al., 2020).

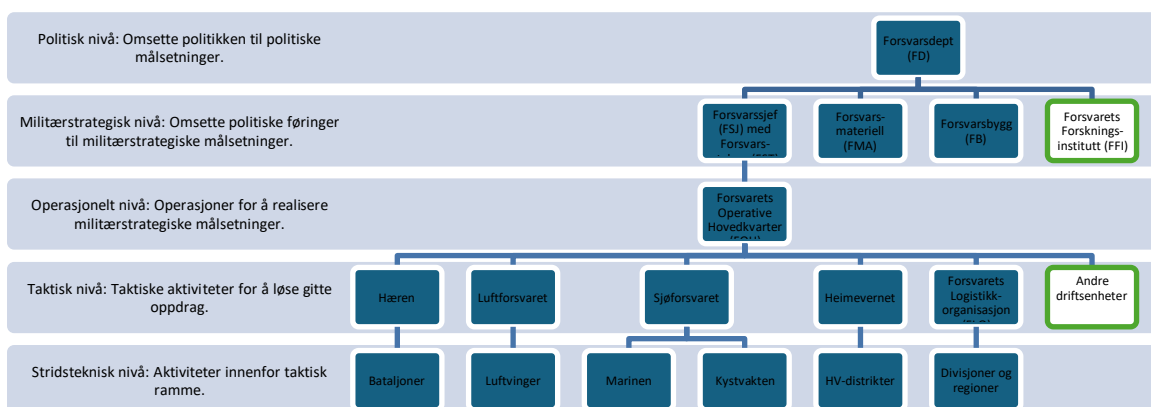
Mål- og resultatstyring er å anse som avart av Performance management og har vært styringsprinsippet i staten siden 1990, med en ytterligere forsterkning gjennom nytt økonomireglement for staten i 1996 (Askim et al., 2015; Lægneid et al., 2006). Senter for statlig økonomistyring (SSØ, nå Direktoratet for økonomistyring, DFØ) har utarbeidet en veileder for mål- og resultatstyring i staten. Denne skal fungere som en idealmodell for statlig mål- og resultatstyring (SSØ, 2010). Noen av hovedtrekkene ved NPM og Performance management er delegering, at profesjonelle ledere skal få lede, helst etter en tydelig standard og på klare mål. Avdelinger skal brytes ned i en «håndterbar» størrelse, hvor fokuset skal ligge på resultat og effekter (output), fremfor prosedyre (Hood, 1991). Mål- og resultatstyring viderefører prinsippene i Performance management om delegering og autonomi, det skal være klare mål, enhetene skal rapportere på resultatindikatorer, og gode og dårlige resultater skal henholdsvis belønnes eller straffes. Alt dette reguleres i hovedsak gjennom ytelses-/resultatbasert budsjettstyring og tildelingsbrev (Christensen et al., 2021; Lægneid et al., 2006).

2.2 Forsvaret

Forsvarets hovedoppgave er å være et politisk maktinstrument, en ytterlighet man tyr til når alle andre muligheter er brukt opp. Det kan være i form av et invasjonforsvar, eller som et innsatsforsvar. Førstnevnte er forsvar av Norges grenser mot ytre fiender, mens innsatsforsvaret er militære enheter som kan settes inn utenfor Norges grenser. Gjennom innsats i nære, eller fjerne strøk skal dette bidra til å ivareta Norges sikkerhet. Eksempler på dette er operasjoner for å desimere kapasiteten til terrororganisasjoner og andre trusselaktører, eller bidra til gjenoppbygging av demokrati og infrastruktur. Siden slutten på den kalde krigen har Forsvaret endret seg fra invasjonforsvar (beskyttelse mot Sovjetunionen) til innsatsforsvar (Afghanistan og Irak) og tilbake til invasjonforsvar igjen (beskyttelse mot Russland).

2.2.1 Organisasjon og hierarki

Forsvaret er delt i kommandonivåer som utøver forskjellige funksjoner. Dette er beskrevet i Forsvares Fellesoperative Doktrine (FFOD) (Forsvarsstaben, 2021).



Figur 1: Forenklet skisse kommandonivå, roller, funksjoner og aktører (Forsvarsstaben, 2021)

Det må også tilføyes at den rent hierarkiske oppbygningen som illustreres i figuren over ikke fullt ut representerer virkeligheten. I realiteten har Forsvarsdepartementet og Forsvarssjefen/Forsvarsstaben siden 2003 vært samlet i det som kalles Integrert Strategisk Ledelse (ISL). Dette innebærer at Forsvarssjefen fungerer som øverste militærfaglige rådgiver i Forsvarsdepartementets ledelse og deler embetsverket med departementet i den kapasiteten. Samtidig er han etatsjef for Forsvaret, underlagt Forsvarsdepartementets avdeling for økonomi og styring (FD III), med Forsvarsstaben som sin styringsstab for etaten (Forsvarsdepartementet, 2021).

Mål- og resultatstyring utøves i samme hierarki, med ISL på toppen, som henholdsvis nivå 0 (Politisk, Forsvarsdepartementet) og Nivå 1 (Militærstrategisk, Forsvarssjef/-stab). Under

følger både operasjonelt (FOH) og taktisk nivå (Driftsenheter, forsvarsgrener) som nivå 2, og til slutt stridsteknisk nivå som nivå 3 (såkalte BRAer, budsjett- og resultatansvarlige sjefer). Forenklet sett skal Forsvarsdepartementet sette regjeringens og statsrådets politiske ambisjoner ut i livet gjennom oppdrag og føringer til Forsvarssjefen. Dette gjøres primært gjennom Forsvarsdepartementets tildelingsbrev og supplerende tildelingsbrev. Videre oppfølging nedover i organisasjonen skjer gjennom virksomhetsplaner med jevnlig rettelse og tillegg (R&T) på de forskjellige nivåene i Forsvaret. Her gis mål og oppdrag, det settes resultatkrav og bestemmes rapportering, både i innhold, form og hyppighet. Det er også disse dokumentene som er gjenstand for mine undersøkelser.

2.2.2 Integrert Strategisk Ledelse (ISL) og utvikling i Forsvaret

Før opprettelsen av ISL i 2003 styrte Forsvarssjefen Forsvaret gjennom Forsvarets Overkommando, fristilt fra departement og politisk ledelse. Denne innretningen hadde sine utfordringer, både i dårlig økonomistyring fra Forsvarets side, men vel så mye fordi Forsvarsdepartementet valgte å benytte deler av Forsvarssjefens stab til utredninger på siden av hans kontroll, og drev detaljstyring inn i etaten utenom Forsvarssjefens kommando (Holme, 2013). I tillegg ansees Forsvaret å ha sviktet i gjennomføringen av oppdrag på Balkan i 1990-årene (Høiback, 2020).

Dette ledet så til samlingen av Forsvarssjef og Forsvarsdepartement i Integrert Strategisk ledelse i 2003. Opprettelsen ble overlatt til Forsvarsdepartementet (i samråd med arbeidstakerorganisasjonene), og departementet fikk dermed selv kontroll over fordeling av fullmakter og ansvar. Noe som heller ikke ble fullt ut gjennomarbeidet (Holme, 2013). Operative ledelsesfunksjoner ble overført til departementet, men siden tilbakeført til Forsvarssjefen i 2009.

Forsvaret har også over tid gjennomgått en utvikling hvor etaten i stor grad kan sidestilles med andre forvaltningsorganer. Per M. Norheim-Martinsen (2015) påpeker at “nye trusler endrer lite i norsk forsvarspolitik”. Han sier videre at forsvarspolitik er ikke lenger i en særstilling, men byråkratiseres og utsettes for samme effektiviseringskrav som øvrige sektorer i offentlig forvaltning. Dette er også gjeldende på tvers av NATO. Gode eksempler på at Forsvaret utsettes for effektiviseringskrav er hvordan McKinsey-rapporten (2015) eller tilrådinger fra Svendsen-utvalget (2020) videreføres, enkelte ganger nærmest ordrett, i stortingsproposisjoner (Prop 14 S (2020-2021), 2020; Prop 151 S (2015-2016), 2016).

2.3 Tillitsreformer

Tillitsbasert styring og ledning er en samling prinsipper som syftar till att minska onödig kontroll och formalism i offentligt finansierad verksamhet och bättre ta tillvara brukares och brukarmötande medarbetares kompetens och engagemang, för att på så vis skapa bättre kvalitet i tjänsterna till medborgaren. (Bringselius, 2017, s. 17)

Tillitsreformer er som sådan ikke en egen kategori av reformer, men heller reformer innrettet mot en overgang til tillitsbasert ledelse og/eller styring. Begrepet springer ut av reformer i hhv Sverige og Danmark ila 2010-årene. Det påfølgende arbeidet gjort av Louise Bringselius (2017) som forskningsleder i «Tillitsdelegationen», oppnevnt av det svenske finansdepartementet, og Tina Øllgaard Bentzens doktorgradsarbeid med tillitsbasert ledelse og styring i Københavns kommune (2018), har bidratt til å popularisere termen.

Både den svenske og den danske regjeringen innrettet reformene mot tillitsbasert ledelse, men fortsatt bruk av mål- og resultatstyring (Aspøy, 2021). Bringselius (2017) og Øllgaard Bentzen (2018) fremhever verdien av en lavest mulig prosess, dvs at tilliten må baseres på behovet ute i den brukerfokuserte enden, eller nedenfra og opp. Øllgaard Bentzen (2018) påpeker at i arbeidet med tillitsreform i København var det ikke en felles tilnærming, men individuelle løsninger ut ifra behovet innenfor hver kategori eller fagområde.

Autonomi står sentralt, og i hvilken grad styringen regulerer handlingsrommet til den som styres. Tre viktige faktorer i dette er struktur, økonomi og prosesser. Legges det bindinger på hvordan organisasjonen struktureres, hvilke enheter som kan opprettes og nedlegges, hvor man plasserer de ansatte, osv.? Hvordan kan budsjetttrammene disponeres, tillates overføring mellom år og kapitler, eller bruk av investeringsmidler til drift? Og til slutt, hvilken frihet har organisasjonen i valg av driftsform, hvor mye må dokumenteres og rapporteres på, og hva er konsekvensene av å gå utover fullmaktene (egen autonomi)? (Øllgaard Bentzen, 2018)

Allerede i Hurdalsplattformen poengteres det at en tillitsreform i offentlig sektor er en av regjeringens viktigste prosjekter. Trepertssamarbeidet er en sentral bestanddel av reformen. Og «Målene i offentlig sektor skal være få, tydelige og relevante.» (Arbeiderpartiet & Senterpartiet, 2021, s. 37)

Regjeringen utgir så et inspirasjonsnotat om tillitsreformen (KDD, 2022) og oppdaterer regjeringens nettsider (Regjeringen, 2024). Av begge fremgår det at dette ikke skal være en tradisjonell toppstyrt reform. «Forventningene skal komme fra toppen, mens løsningene skal

komme nedenfra.» (Regjeringen, 2024) «Innholdet i reformen skal tvert imot skapes i tett samspill med brukerorganisasjoner, tillitsvalgte og ledelse i alle offentlige virksomheter. Arbeidet skal i hovedsak skje etter initiativ fra lokalt hold.» (KDD, 2022, s. 4) Vi ser her paralleller til hva Bringselius og Øllgaard Bentzen sier om nedenfra-og opp, og hva Øllgaard Bentzen påpeker om Københavns løsning med individuelle, behovsbaserte løsninger.

Regjeringens tillitsreform skal innebære en overgang til handlingsrom for fagmiljø, og utøvelse av faglig skjønn. Dette er også kjent som profesjonsstyre, noe Forsvaret allerede har, og alltid har hatt. I tillegg skal den såkalte førstelinja ha økt handlingsrom og mer faglig ansvar. Mål- og resultatstyring ansees som tillitsbasert. Overordnet setter mål, og underordnet skal ha frihet til selv å bestemme utøvelsen. Rapportering skal skje på måloppnåelse, og unødvendig tid- og ressurskrevende rapportering skal bort. God praktisering av mål- og resultatstyring understøtter tillitsreformen. Eksempler på tiltak er tilrettelegging for samarbeid, delegering både av oppgaver og fullmakter, reduksjon i detaljstyring, gjennomgang av rutiner, mål, resultat-, og rapporteringskrav, og, ikke minst, mer tillitsbasert ledelse. Eventuelle endringer skal like fullt forholde seg til Reglement for økonomistyring i staten (KDD, 2022).

Sammenfallende i tid med inspirasjonsnotatet, og som en del av regjeringens tillitsreform, har den nyslåtte forsvarsministeren behov for å endre styringen i forsvarssektoren, og behov for en tillitsreform for Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2022; Gram, 2022). Forsvarsministeren peker på manglende evne til å gjennomføre investeringer, fragmentert styring, og mangler i ansvarsdeling, også i de øvrige etatene Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell, samt lav tillit og myndighet i ledelsen. Endringene ligger langs samme linje som Forsvarssjefen har beskrevet tidligere samme år (se under), med effektivisering, ansvarsdeling mellom etatene, og en styrking av Forsvarssjefens stab for å ivareta styring. I tillegg «... legger vi om departementets styring fra detaljstyring til resultatstyring. Vi skal gi lederne i Forsvaret den tilliten og myndigheten de trenger for å bedre forsvarsevnen.» (Forsvarsdepartementet, 2022; Gram, 2022)

Som en del av reformen iverksettes reformprosjektet F24 – Forsvarssektoren 2024. Dette skal ivareta reforminnholdet, og iverksette endringer som skal være innenfor rammen av tillitsreformen. Målsetningene for prosjektet er tydeligere mål, mer helhetlig og faktabasert beslutningsgrunnlag, mindre fragmentering, tydeligere oppgavefordeling og ansvar, og økt styring og kontroll (Forsvaret, 2024a).

Ni måneder før både Forsvarsministerens reform og inspirasjonsnotatet kommer ut, i mars 2022, går forsvarssjef Eirik Kristoffersen ut i en artikkel på Forsvaret.no (Forsvarssjefen, 2022) og beskriver behovet for nye og bedre måter å drifte Forsvaret på. Dette går på økonomistyring, forenkling og effektivisering som skal gi mer forsvar for hver krone, i fred, krise og krig. Dette skal være toppstyrt, men to av de øvrige etatene i sektoren, Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell skal også inkluderes.

Arbeidet med modernisering og effektivisering er også en tillitsreform i Forsvaret. Sjefer på alle nivå må ha frihet til å ta de riktige avgjørelsene, oppdragsbasert ledelse handler om å stole på folk. Vi må organisere og lede Forsvaret basert på prinsippene i oppdragsbasert ledelse ... (Forsvarssjefen, 2022)

Å være opptatt av tillit i forsvarssammenheng er ikke unikt for Forsvarssjefen. Julsrud (2018) trekker frem at tillitskulturer vokser naturlig frem som en del av identiteten til enkelte organisasjoner. Spesielt innenfor yrker preget av usikkerhet og risiko, som politi, brannmenn og forsvar, er dette fremtredende (Colquitt, Lepine og Zapata, 2011, sitert i Julsrud, 2018).

Forsvarssjefen har også tidligere fremholdt behovet for tillit, både i sin bok «Jegerånden» (Kristoffersen, 2021), og også i Forsvarets grunnsyn på ledelse (Forsvarssjefen, 2020). Grunnsynet er i likhet med den nordiske tillitsreform-tradisjonen som Bringselius (2017) og Øllgaard Bentzen (2018) forfekter, innrettet mot to søyler som skal sameksistere, ledelse og styring. Begge skal vektlegge mål og resultat. Man skal gjennomføre militære operasjoner, men samtidig skal offentlige styringsprinsipper og regelverk etterleves. Ledelse skal ha personfokus, og være situasjon-, intensjon- og oppdragsbasert (Forsvarssjefen, 2020). En taktikk velegnet i uoversiktlige situasjoner, som krig og konflikt, og med røtter tilbake til prøyssiske og tyske generaler som von Clausewitz og von Moltke (Pryer, 2013).

“... det skal legges til rette for desentraliserte beslutninger med frihet i løsninger, forankret i sjefens intensjon.” (Forsvarssjefen, 2020, s. 8) Senere omtalt som “... en tillitsbasert ledelseskultur” (Forsvarssjefen, 2020, s. 14), som også fremheves av Forsvarssjefen i hans reformbehov (Forsvarssjefen, 2022). Styring derimot omtales som systembasert, med struktur, rutiner og kontroll. Den skal “... bidra til hensiktsmessig ressursdisponering, standardisering, stabilitet og forutsigbarhet. Det overordnede virkemiddelet for styring i Forsvaret er mål- og resultatstyring.” (Forsvarssjefen, 2020, s. 8)

Det kan innvendes at denne tilnærmingen, som enkelte andre ting i Forsvaret, er paradoksal i sin innretning. Man stoler på lederen når han utøver ledelse, men ikke like mye når han utøver styring. Grunnsynet på ledelse er likevel på linje med flere av hovedpunktene i Regjeringens tillitsreform, som handlingsrom og faglig frihet.

Bouckaert og Halligan (2009) skriver at tillitsbasert styring baserer seg på tradisjoner, profesjonstenkning og prosedyrer. Det er regler og felles mål som sørger for utøvelsen av ansvar i et hierarki. Resultatbasert styring derimot krever resultatindikatorer. Redselen for at egeninteresse settes foran kollektivet medfører et behov for kontroll og styringsinformasjon.

Jeg skal utbrodere bakgrunnen for poengene til Bouckaert og Halligan når jeg kommer til teorikapittelet i oppgaven. I denne omgang kan vi se at differensieringen mellom tillits- og resultatbasert styring går igjen på alle nivåer av tillitsreform. Det er ingen av de skandinaviske landene som forkaster mål- og resultatstyring når tillitsreform innføres. Det skal gis tillit og muligheter for faglig skjønn (profesjonstenkning), men samtidig styres på resultater. Litt sleivete kan man si at det innføres oppdragsbasert ledelse over hele linja.

2.4 Tidligere forskning på styring og omstilling i Forsvaret

Mye av det jeg beskriver om Forsvaret i dette kapittelet har også blitt forsket på og omtalt av andre. Et av de største verkene om Forsvaret i nyere tid er skrevet av Olav Bogen og Magnus Håkenstad (2015), som i boken *Balansegang*, har gjennomgått all omstilling i Forsvaret siden den kalde krigen. Her gjenfortelles bl.a. hvordan langtidsplanen i 2001 «frarøvet» storebror, Hæren, det landterritorielle ansvaret og overførte dette til Heimevernet. Mye takket være den sterke innflytelsen til Landsrådet for Heimevernet. Dette tapet gikk sterkt utover Hærens identitet, ikke minst siden det ble ansett som et brudd med en hærordning som hadde røtter tilbake til 1628.

Bjerga (2014) gjengir de stridighetene som fulgte med innføring av mål- og resultatstyring tidlig på 90-tallet. Sivil og militær ledelse stod langt fra hverandre i bl.a. tilnærmingen til delegering av ansvar. Overskridelser og manglende evne til å fungere som tiltenkt preget sektoren, sammen med et forsvarsdepartement som ble kritisert for manglende gjennomføringsevne. Forsvarets Overkommando hadde utfordringer med å realisere tiltak.

Dette kulminerte i overgangen til Integrert Strategisk Ledelse, for å øke politisk styring med etaten. Denne omstillingen ble sterkt kritisert for å vingeclippe forsvarssjefens uavhengighet (Bogen & Håkenstad, 2015, s. 181). Av Høiback (2020) omtalt som «Det omvendte

militærkupp». Utover 2000-tallet ble styring av økonomi ansett som den primære oppgaven til Forsvaret (Bogen & Håkenstad, 2015).

Foruten økonomi var det i samme periode andre tilnærminger som drev frem endringer. Sikkerhetspolitisk blir Norge, som en randstat mot Russland, tvunget til å endre seg når sistnevnte ikke lenger ble ansett å utgjøre noen umiddelbar trussel. Dermed vinner det frem et alliansedrevet syn hvor våre bidrag internasjonalt til USAs og NATOs operasjoner stod i fokus. Forsvaret tidlig på 2000-tallet var dessuten preget av kontinuitetstenkning, men uten nødvendige ressurser til å opprettholde både kvalitet og kvantitet. Skulle Forsvaret fortsatt ha legitimitet krevde dette endringer, men det var liten vilje til å ta inn over seg endringene i omgivelsene (Saxi, 2021). Som Bjerga og Gjeseth (2010, s. 5) beskriver det:

Våren 2009 slo generalinspektøren for Hæren fast at hans forsvarsgren kun var i stand til å forsvare et meget lite stykke land, og gjennom året kom det meldinger om at Heimevernets personell ikke lenger øvde. På nyåret i 2010 gikk flere erfarne hæroffiserer ut og slo alarm om betydelige mangler i Hærens manøveravdelinger, og utover våren fortsatte det å strømme på med bekymringer fra både heimevern og hær.

Tidligere forsvarssjef, Sverre Diesen, forenkler dette ned til at økonomi regulerte volum, og sikkerhetspolitikk drev innretning. Hans hypotese er at “forsvarsomstillingen har vært en i hovedsak økonomisk drevet nedskalering som til dels med hell har vært motarbeidet av en institusjonell konservatisme og samtidig feiltolket som sikkerhetspolitisk motivert.” (Diesen, 2021, s. 230) Struktur, altså antall hærbrigader, marinefartøy, jagerfly, osv. har i nyere tid forblitt uendret, mens økonomiske rammer har gått feil vei. Dette førte til, som Diesen (2015) også beskriver det, at all endring imøtegås med forsøk på skjerming av egen gruppe (forsvarsgren, enhet, avdeling, o.l.). Dette ble gjort bevisst selv om det svekket sektoren og helhetstanken bak endringen. Man tvinges til å smøre enda tynnere fordi ingen vil gi opp sin del av brødskiva.

Til tross for at endringer fant sted i forskjellige former, fremholder Karsten Friis (2021) at kanskje ikke så mye er endret. Dette til tross for at Forsvaret i nyere tid har vært igjennom et paradigmeskifte fra invasjonforsvar til innsatsforsvar. Han skriver at norsk natur og norsk kultur alltid har gått hånd i hånd som verdigrunnlag for Forsvaret. “Gutta på skauen” og klassiske hærdisipliner har gjennomsyret forsvartekningen. Selv Marinen måtte lære nærstrid og knappetelt. Når man på 2000-tallet omstilte til internasjonale operasjoner opplevdes dette

som et brudd med de klassiske egalitære rotnorske verdiene. En elitepreget profesjonell styrke som opererte utenfor Norges grenser, var noe som stred mot vår natur. Ved Russlands invasjon på Krim, og den påfølgende dreiningen tilbake til invasjonforsvar, gikk endringen derfor forbausende uproblematisk og raskt. Det var som om Forsvaret returnerte til sin normaltilstand, og falt på plass i sine gamle strukturer.

Kort oppsummert har Forsvarets historiske bakteppe innvevd tråder som fortsatt er synlige og strekker seg frem til i dag. Eksemplene over vil jeg videre i oppgaven vise fortsatt er relevante i dag. Eksempelvis manglende evner innen gjennomføring og tiltaksrealisering som var gjeldende på 90-tallet, beskrives som problemområder i dagens reform. Reformmotstand, kultur, gruppetenkning og integrering. Identitetskriser og påvirkning fra sterke eksterne krefter. Alt dette kunne sikkert vært brukt til å beskrive mange av dagens reformer, også utenfor Forsvaret.

For selv om forsvarssektoren tilsynelatende har motsatt seg endring har sektoren likevel gjennomgått det som beskrives som en «sivilisering». Det har foregått en overgang fra å være en særegenhet i statsapparatet, til å bli en etat med politisk og forvaltningsmessig styring på lik linje med øvrige etater og direktorater (Bogen & Håkenstad, 2015, s. 352). Utdypet videre av Norheim-Martinsen (2016) som påpeker at forventningene til at militære organisasjoner skal avvike fra øvrige organisasjoner ofte overdrives. Ordrer ovenfra og ned, og blind ordrefølgning, er i ferd med å bli visket ut av egalitære verdier ellers i samfunnet. Dette skjer også siden Forsvaret som et hele, har en økende interaksjon med sivilt samfunn ellers.

3 Teoretisk rammeverk

Mål- og resultatstyring og reformer er et mye omtalt tema. Jeg skal i det påfølgende kapittelet gi deg som leser, gitt at du ikke er kjent med fagfeltet fra før, en innføring i begreper og et kart som hjelper oss begge med å tyde terrenget. Dette kapittelet skal beskrive teorier som omhandler og kan forklare det jeg forventer å se igjen i mine undersøkelser. De fleste forskere velger, klokelig nok kanskje, å forske på andre organisasjoner, og ikke utelukkende det norske forsvaret. Jeg vil derfor underveis supplere kildenes beskrivelser og refleksjoner rundt begreper. Dette vil være mine egne og ikke kildens, faglige refleksjoner, og forklaringer av temaene. Hensikten er at dette skal fungere som en bro mellom teorien, kontekst og forventninger i oppgaven.

3.1 Variasjoner innenfor mål- og resultatstyring

Kontekstkapittelet innledet med en beskrivelse av den statlige økonomimodellen og mål- og resultatstyring. Utøvelsen er likevel ikke alltid like entydig i de forskjellige forvaltningsorgan. Hvem, hva og hvordan, praksis, og variasjoner innenfor resultatstyring og-måling, er viktige poeng når vi etter hvert skal se på mål- og resultatstyring i Forsvaret, og hva tillitsreformen er tenkt å endre.

Askim (2015) har sett på kombinasjonen av resultatstyring i forhold til autonomi i offentlig sektor, og i hvilken grad disse komplementerer, substituerer eller er fullstendig i disharmoni. Mange av de undersøkte organisasjonene har forskjellige varianter av autonomi, f.eks. økonomisk og juridisk, som i utgangspunktet gir dem frihet fra kontroll fra deres overordnede departement. Det finnes da eksempler på at resultatstyring anvendes for å justere denne autonomien. Dette skjer gjerne gjennom å sette styringsindikatorer på produksjon og effekter, men ikke minst også på innsatsverdier og prosesser. Departementet reduserer autonomi gjennom resultatmåling og styring av store deler av verdikjeden. Organisasjonens autonomi substitueres med å være dekket av et ekstra styringslag (layering). En annen variant er en fullstendig frikobling av resultatstyring og annen styring uten tanke for hvordan disse påvirker hverandre. Dette benevnes som usammenhengende (disjointed) styring (Askim, 2015).

Det finnes også kontekstuelle faktorer som kan påvirke styringen. Antall oppgaver tillagt en organisasjon vil svært ofte også øke antall mål eller resultater som styres på. Størrelse, enten gjennom økt styringskapasitet i store organisasjoner, eller hvor homogen organisasjonen er, kan påvirke styring. Struktur, i form av antall avdelinger, eller spredt geografi, jfr homogenitet i forbindelse med størrelse, kan gi variasjoner i styring. Dette kan manifestere seg gjennom en forventning av intern kontroll nedover i organisasjonen, eller et økt behov for å markere kontroll med hele organisasjonen (Askim et al., 2019).

Hvor høyt organisasjonen figurerer i status, permanent eller forbigående, på det politiske spekteret har også innvirkning på styring (Askim et al., 2019). Det oppfattes ofte som viktigere å ha kontroll på lov og orden, enn på tildeling av fiskekort. Lignende funn finnes også hos May og Winter (2007) hvor et av funnene viser at jo større fokus noe får fra politisk hold, jo mer vektlegges dette hos det utøvende leddet. Til slutt spiller også alder på organisasjonen en rolle. Departement og organisasjoner som har tilbragt en del tid sammen, blir gjerne som et gammelt ektepar. Forholdet mellom dem institusjonaliseres, og de viderefører sin egen styringsform.

Spesielt forhold som ligger bakover i tid, før innføringen av mål- og resultatstyring, kan ha færre krav, og andre styringsrutiner (Askim et al., 2019).

Hvor lett det er å observere, dvs måle henholdsvis produksjon (output) og effekter (outcome) varierer også med typen organisasjon (Wilson, 1989). (Merk variasjonen i typologi, kontra eksempelvis Hood (1991)) I en typisk produksjonsorganisasjon vil det være lett å observere både produksjon og effekt. Hos kundeservice vil antall ansatte på jobb (produksjon) resultere i flere henvendelser behandlet (effekt). Eller som et av Wilsons eksempler, flere revisorer/saksbehandlere i Skatteetaten vil avsløre mer skatteunndragelse og gi flere penger i statskassen. Denne enkelheten i målinger har en iboende fare for at organisasjonene innrettes mot belønning, eller produksjon, relatert til hva som gir størst effekt. Dette er også omtalt som «gaming», dvs overfokusering på lettoppnåelige mål, eller mål med høy effekt (Pollitt, 2013).

Organisasjoner som er innrettet mot prosedyre er derimot vanskeligere å måle på effekt. Som et eksempel vil militære organisasjoner være enkle å måle på hva de gjør, i form av flytimer, øvelser, osv. (produksjon). Problemet oppstår når man ønsker å måle effekt, som forsvarsevne. Dette fordrer at det oppstår en situasjon man i realiteten ikke ønsker å prøve ut. Av den grunn ser man gjerne en tendens til å overfokusere på prosedyre i slike organisasjoner (Wilson, 1989).

Hvis nå det utenkelige skulle inntreffe, endrer militære organisasjoner fort karakter fra prosedyrefokus, til organisasjoner hvor man må stole på den håndverksmessige utførelsen (Wilson, 1989). Det blir vanskelig å kontrollere produksjon, telle antall involverte og hvorvidt de følger prosedyren. Derimot vil man mye enklere se effektene av det som utføres. Enkelt sagt, enten vinner man, eller så taper man. Dette gjelder også andre typer organisasjoner, hvor man ikke kan holde oversikt over produksjonen, men allikevel kan se effektene. Vanskeligere blir det når man står overfor organisasjoner hvor det ikke er like enkelt å kontrollere hverken produksjon eller effekt. Her ender man dermed ofte opp med å måle «noe» som er håndgripelig, uten at det nødvendigvis gir et godt bilde. (Wilson, 1989). Misjonsselskapet vet at de har misjonærer i et gitt land, men kan ikke kontrollere forkynnelsen, eller om antallet kristne faktisk øker. Et annet eksempel er ordenspoliti. Man vet at det finnes politikonstabler i gatene, men har ikke kontroll på hva de faktisk gjør (produserer). Man ser også at rapporterte lovbrudd går opp eller ned, men er det en effekt av politiet, eller helt andre forhold, som gatebelysning, endringer i demografi, og drøssevis av andre forklaringsfaktorer? I slike tilfeller «finner man opp» målekriterier. For å sitere tittelen på min tidligere kollega, Simen Sandums masteroppgave (2017): «Når det viktige ikke er målbart, blir det målbare viktig.»

3.2 Reform, reformatoren og det instrumentelle perspektiv

Når det man måler viser seg å ikke gi de ønskede resultater må noe endres. Her kommer reformen inn. Reform er endring, eller som Pollitt og Bouckaert (2017, s. 2, min oversettelse) beskriver det: «... bevisste forsøk på å endre strukturer, prosesser og/eller kulturer i organisasjoner i offentlig sektor med mål om å få dem (i en eller annen form) til å fungere bedre.»

Før en reform kommer til implementering har mange små og store systemer vært i sving i kulissene. Reformen er ofte et resultat av alle disse systemene og deres gjensidige påvirkning. Det er både økonomiske og politiske hensyn å ta, og interessenter å lytte til. Både partipolitikken og folkeopinionen må få plass, og sosial utvikling kan snu alt på hodet. Nye idestrømninger, det som Røvik (2007) betegner som virusteori for spredning av organisasjonsideer, (eksempelvis tillitsreformer,) kan være populært, og benyttes ofte av aktørene for å få gjennomslag for sitt syn. Og underveis har det kanskje til og med seilt opp en krise eller skandale som endrer alt.

Så helt til slutt må det foretas avveininger mellom hva man ønsker seg, og hva man tror man greier å få til. Alt dette vil påvirke hvordan en reform til slutt ender opp (Greve, 2012; Pollitt & Bouckaert, 2017). Så er det bare å skaffe ressurser, vedtak og iverksette. Det vil si det er ikke «bare, bare», men mer om det lenger nede i kapittelet.

Reformvedtak og deres implementering påvirkes gjerne av tre faktorer, mengden og graden av endring, samt i hvilken retning den implementeres. Små, gradvise endringer er som oftest lettere å iverksette enn store, drastiske reformer. På samme måte er det lettere å svelge endringer når alle interessenter er enige om reformens innhold og mål. Involvering og det å unngå (følelsen av) en reform tredd ned ovenfra, trekkes frem som viktig. Det finnes utallige andre arter av retning på en reform. Ovenfra-og-ned, nedenfra-og-opp, toppstyrt-nedenfra-og-opp, innenfra-og-ut, er noen av variantene. En vellykket/brukbar implementering fordrer derfor tydelig kommunikasjon og retningslinjer for hva som skal gjennomføres. Dessuten må det være kapasitet i mottagerleddet, dvs nødvendig tid og ressurser hos den reformerte til å faktisk gjennomføre endringene (Pollitt & Bouckaert, 2017; Van Meter & Van Horn, 1975).

Som et eksempel er det lettere å endre prosedyrer når man ikke skal bytte bygg, kontor, sjef og firkant i organisasjonskartet samtidig. Eller en sjef som tror han kutter overtidsbruken, når den ansatte oppfatter dette som at avdelingens leveranser desimeres og utraderes. Hvilket nivå som

faktisk ansees som ned eller nedenfra kan også variere stort. Alle nivåer fra departementsråd og etatssjef, som Forsvarssjefen, vil være under statsråden. Dermed vil disse kunne ansees som «nedenfra», selv om den semantiske forventningen kanskje ligger (mye) lenger ned. Tidligere forskning indikerer at uenigheter om mål og utgangspunkt for reformer ikke er ukjent i forsvarssektoren.

Alle offentlige virksomheter, etater og bedrifter har en uttalt hensikt for sin eksistens. Sykehus skal sørge for helsetjenester, fengsel skal innskrenke friheten til straffedømte, Nye Veier skal bygge veier, Avinor skal regulere lufttrafikk, Forsvaret skal sørge for nasjonal suverenitetshevdelse, osv. Alle disse organisasjonene er offentlige instrumenter for å oppnå et samfunns mål. De preges av en hierarkisk innretning med forskjellige autoritetsnivå og arbeidsoppgaver. Tanken er at det er en innretning hvor fellesskapet skaper et større resultat enn summen av delene. Styring og industrielle, nesten maskinelle, prosesser er forbilder (Brunsson & Olsen, 1990). Dette gir opphavet til fagtermen instrumentelt perspektiv.

I sin maskinelle innretning er også forventningen en rasjonell, kalkulert tilnærming til handlinger, valg og beslutninger. Organisasjonen ser på sammenhengen mellom mål og midler, og vurderer alle tilgjengelige alternativer og konsekvenser. Deretter treffes bevisste, rasjonelle valg, nødvendig makt for gjennomføringen benyttes og ønskede effekter oppnås (Christensen et al., 2021; March, 1995; Simon, 1997). Dette handlingsmønsteret beskrives som konsekvenslogikk: Hvor skal man i forhold til dagens posisjon, hva er alternativene, hva er konsekvensene og deres sannsynlighet, og hvilket alternativ gir det beste utfall (Christensen et al., 2021)?

Denne tilnærmingen er idealet, men er ikke like lett å gjennomføre i praksis. Idealtilnærmingen er det som beskrives som objektiv rasjonalitet, å velge det korrekte alternativet for beste måloppnåelse i en gitt situasjon, i en objektiv verden. I praksis er man som regel nærmere subjektiv rasjonalitet, er å maksimere nytten av et alternativ i en subjektiv verden, med andre ord å velge det “beste” alternativet på bakgrunn av den informasjon som er tilgjengelig for deg (Simon, 1997). Av subjektiv rasjonalitet utledes begrenset rasjonalitet. Selv om man oppfatter seg som rasjonell, vil manglende oversikt over alle alternativ og konsekvenser, og gjerne også kompleksitet i egen organisasjon, medføre at valgene som tas blir tilfredsstillende heller enn optimale (Christensen et al., 2021).

En handler innenfor en bestemt struktur og hierarki, men med ufullstendig kunnskap. Da må strukturen innrettes med en overordnet som styrer og kontrollerer utførelsen til de(n) underlagte. Nivåene i hierarkiet spesialiseres innenfor forskjellige former for utøvelse av profesjonen, som begrenser valgene innenfor hvert nivå. Gjennom innsnevring av handlingsrom økes muligheten for rasjonalitet (Christensen et al., 2021). Mellom nivåene får man da et klassisk prinsipal-agentforhold, hvor prinsipalen setter rammene og agenten utfører og rapporterer tilbake. Dog med den utfordringen at agenten ofte har sin egen agenda og vil tilpasse seg sin egen virkelighet og egne behov, fremfor å fremme prinsipalens mål og resultater (March, 1995).

Her kommer såkalt tynn og tykk institusjonalisme, eller institusjonell tillit og kontroll inn. En klassifisering som fokuserer på det kjente versus det ukjente. Den regelbundede, tynne institusjonalismen er instrumentell, og gir tillit gjennom kontroll, eller «mistillitsbasert tillit» (Axelsson & Høyer, 2016, s. 49). Kontrollsystemer og prosedyrer bidrar til at tillit innvilges, men avvik vil umiddelbart bli møtt med mistillit. Man begrenser tilliten med andre ord til kjente, forutsigbare og planlagte situasjoner.

For dem som er avhengige av å kunne respondere på spontane og ekstraordinære hendelser, vil derimot tykk institusjonalisme være mer velfungerende. Her kreves ikke detaljerte instruksjoner for alle tenkelige eventualiteter, men det gis i stedet frihet under ansvar, og i henhold til felles normer. Kunnskap og erfaring anvendes for å håndtere oppdukkende, og ofte uklare, mål. Denne tilliten skaper igjen kontroll som en indirekte effekt. Det skapes en selvforsterkende positiv spiral, forutsatt at den nødvendige kunnskap og kompetanse er til stede for å håndtere det ukjente. Det fordrer, uavhengig av tykkelse, altså tynn eller tykk institusjonalisme, en enighet eller felles forventning mellom partene. En part som forventer klare rammer og begrensninger vil finne det utfordrende med de frie rammene i tykk institusjonell kontroll (Axelsson & Høyer, 2016). Dette er utfordringen i grensesnittet mellom utøvelsen av makt, autonomi og kontroll. Skal agenten kunne utføre sitt arbeid på en effektiv måte er det formålstjenlig med størst mulig autonomi. Denne autonomien kan likevel ikke bli så stor at prinsipalen mister makt og kontroll (Christensen et al., 2021).

Og heri ligger også reformatorens svøpe. Reformatoren, den som ønsker å endre, vil aller helst være i en objektivt rasjonell verden. Som den som styrer, vil reformatoren gjerne at reformen skal implementeres som hen har tenkt ut, uten noen avvik. Reformen skal skru på noen knotter, og så skal leveransene strømme ut i mye høyere kvalitet, akkurat som en maskin. Problemet

ligger i at reformatoren ikke kan se på alle delene i maskinen på en gang. Så da ser man ekstra nøye på noen tannhjul der hvor råvarene kommer inn. Og mens man er opptatt med det, så begynner samlebåndet i andre enden å lugge.

3.3 Den reformerte og det institusjonelle perspektiv

De som jobber ved samlebåndet vet nemlig bedre. Etter deres oppfatning finnes det ikke nok olje i verden til å smøre maskineriet slik at det leverer det som «direktøren» ønsker. Og det er ikke (alltid) fordi de er late, eller vil bedriften vondt. De mener kanskje problemet ligger et annet sted.

I forrige kapittel var vi innom prinsipal-/agent-teori. En alternativ vinkling på dette forholdet er det som benevnes “Stewardship theory” (forvalterteori, direkte oversatt). I motsetning til prinsipal-/agent-teori, hvor agenten er drevet av egen vinning heller enn fellesskapets eller prinsipalens interesser, vil forvalteren (den underlagte lederen, mellomlederen) ha prinsipalens beste interesser i tankene. Forvalteren vil alltid sette kollektivet og organisasjonen fremfor individuell selvrealisering. Utfordringen ligger i «den frie tanke», som slår inn uavhengig av om man står overfor en agent eller en forvalter. (Davis et al., 1997). Simons organisatoriske lojalitet (1997) eksemplifiserer dette. Agenten, dvs den undergitte leder eller ansatt, kan ha en sterk tilknytning til organisasjonens verdier. Da vil beslutninger fattes på bakgrunn av organisasjonens og agentens sammenfallende verdsett, og ikke alltid være rasjonelle eller mest «effektive». Dette muliggjør også konflikter mellom organisasjonsnivåer og mål avhengig av gruppetenkningen hos agenten, eller beslutningstageren.

Denne kollektive bevisstheten omtales gjerne som institusjonalisert, herav betegnelsen institusjonelt perspektiv. Institusjonen blir motsatsen til den instrumentelle tilnærmingens fokus på klare linjer, hierarki og rasjonalitet. Institusjonalisering innebærer et større søkelys på rutiner og indrejustis, en kollektiv enighet om regler, formell autoritet og ansvar. Innenfor en institusjon deler man ofte samme vokabular og har en stilltiende forståelse av forventninger og suksesskriterier. En felles holdning og kultur som sier at “slik gjør vi det her”, som er allment akseptert og reduserer behovet for gulrot og pisk for å sørge for utførelsen (Olsen, 2016).

Beslutninger som foretas innenfor institusjoner preges av et regelbundet tankesett. Hvor det i instrumentell tenkning var viktig med rasjonalitet, oversikt over tilgjengelige valg og konsekvenslogikk, vil det innenfor institusjonell tenkning være annerledes. Her vil det være et større fokus på hva som er passende. “Hvem er vi” og “hva gjør sånne som oss” er viktige

spørsmål i analysen i forkant av avgjørelsene i en institusjon. Man er opptatt av kompromisser, og følger sine egne regler. Det er viktigere at de beslutningene man fatter passer med normer og kultur, heller enn at de er optimalisert for beste resultat (Rones, 2005). Det samme gjelder reformer. Van Meter og Van Horn (1975) beskriver det som at reformer avvises av den reformerte på grunn av verdikonflikt, lojalitet til organisasjonen, uoverensstemmelser i forhold til egeninteresser, eller organisatoriske endringer som den reformerte ønsker å opprettholde. Brunsson og Olsen (1990) påpeker på samme måte at en reform som bryter med organisasjonens identitet vil være langt mer krevende å gjennomføre. Den reformerte kan ha praktiske erfaringer som gjør at de ser reformen som ugjennomførbar.

Dette skaper kontinuitet og forutsigbarhet, og har en egen effektivitet og kapasitet for gjennomføring. Men institusjonalisering innebærer samtidig en seighet og motstand mot endringer. Det er en iboende fare for at nyansatte heller indoktrineres i eksisterende kultur og tankesett, enn at det bringes nye tanker til torgs. Innenfor institusjonen har man en egen oppfatning av hva som er den beste løsningen for egen organisasjon. Man motsetter seg endring fordi man selv vet best, og opplever endringer som kontrainuitive. Eventuelt kan man gjøre små tiltak for å fremstå som endringsvillige, men uten at det egentlig gjennomføres store endringer. Eksempelvis en "rebranding" av organisasjonen, et nytt lag av ferniss, for å signalisere til omgivelsene at man nå er blitt nye og mer moderne (Brunsson & Olsen, 1990). De store forandringene kommer helst i møtet med kriser, eller en forventning om krise. Ellers er man gjerne så sterkt indoktrinert i organisasjonens verdisett at man vil ta de samme valgene igjen og igjen, man følger den samme stien, og har stivhengighet (March & Olsen, 1989).

Den som reformerer må derfor være oppmerksom på organisasjonens historie, dynamikk og «stier». Institusjonen er ikke en umulig oppgave å reformere, men krever bare litt mer fintfølelse (Greve, 2012). Prosessen avhenger av rom for tolkning og tilpasning, og hvor sterke krefter som er involvert. Ikke minst i hvilken grad aktørene, f.eks. arbeidstagerorganisasjoner, kan blokkere gjennomføringen (Thelen, 2009).

Institusjonen blir som et fjærbelastet tilbudsskilt utenfor Rema. I møte med skiftende forhold vil det svinge og bøye seg, men som oftest søke tilbake til sitt oppreiste ekvilibrium. Eventuelt vil det sakte slites og endre seg med nordavinden, men sjelden mer enn et par grader fra nullpunktet. Her ser vi igjen den andre, og paradoksale siden av Forsvaret. På den ene siden er man svært instrumentell med hierarki, «jeg vil, du skal»-ordrefølgning og hæla sammen. På den andre siden har man en institusjon med lange tradisjoner, dyptpløyende verdier og kultur.

Kontinuitet, grentilhørighet og artefakter som gradstegn holdes i hevd, og valg gjøres med dette som bakteppe. Ordre er kanskje lettere å gjennomføre hvis de er «passende», og tilpasset den verdensoppfattelsen den enkelte leder eller nivå innehar.

3.4 Alt som omgir reformen - omgivelsesperspektivet

Verdensoppfattelsen spiller ofte en sentral rolle. Selv om man som forsker gjerne skulle ønske det, så opptrer ikke reformator og den reformerte i et lukket økosystem. Organisasjoner preges gjerne av de omgivelser de opptrer i, og i noen tilfeller bidrar også omgivelsene til hvordan organisasjonene velger å innrette seg.

Omgivelsene påvirker også reformatoren. Som jeg var inne på i underkapittelet om reformer tidligere i oppgaven er det mange som mener mye om mangt. Det er mange eksterne hensyn å ta i prosessen, også hvorvidt man synes reformen går raskt nok, eller er synlig nok. Flere reformer kan også gå parallelt og innvirke på hverandre, både tilsiktet og utilsiktet (Greve, 2012). Og så var det denne krisen eller ulykken da. Den som kom seilende og endret «alt». Krisen trenger ikke nødvendigvis å inntreffe i fasen hvor reformen utformes, og den trenger heller ikke påvirke reformens utforming direkte. Hendelsen og reformen er likevel sammenfallende i tid, og kan på et tidspunkt påvirke både organisasjonsform og oppfattelse av endringsforslag (Roness, 1997).

Max Weber påpekte i 1968 (sitert i DiMaggio & Powell, 1983) at kapitalistisk markedsøkonomi (omgivelsene, min anmerkning,) fremtvang en effektiv, uhildet og nøyaktig offentlig administrasjon. Ifølge Weber var de fleste store, moderne, kapitalistiske selskap nettopp rollemodeller for rene byråkratiske organisasjoner. Kapitalistiske drivkrefter som økonomi og effektivitet er allikevel ikke alt som påvirker. Også av forskjellige andre grunner blir organisasjonene mer homogene. Det oppstår hva DiMaggio og Powell (1983) omtaler som isomorfi eller isomorfisme. Politisk press, regulering og et behov for legitimitet kan fremtvinge det som omtales som tvungen isomorfi. Noe som oppstår gjennom direkte og indirekte press fra andre organisasjoner som angjeldende organisasjon er avhengig av, samt kulturelle forventninger i samfunnet ellers. Andre faktorer kan være teknologisk utvikling, økonomi, sosiale og fysiske endringer, som befolkningsvekst, klimaendringer eller krig. Alle kan ha en påvirkning, direkte, eller indirekte. Jo flere elementer som inntreffer på en og samme tid, jo mer komplekse blir omgivelsene. Og jo høyere endringstakten blir, desto større blir usikkerheten. Og usikkerhet leder ofte til etterlignende isomorfi. En versjon av St. Ambrosius ordtak “*sī fuerīs Rōmae, Rōmānō vīvitō mōre; sī fuerīs alibī, vīvitō sīcut ibī*” (i korthet, Når i Roma, gjør som

romerne). Usikkerhet gjør at man etteraper andre organisasjoner man anser som vellykkede (DiMaggio & Powell, 1983; Hatch, 2018).

Ansell og Trondal (2018) har forsket på og laget et rammeverk for hvordan organisasjoner og institusjoner handler og tilpasser seg det forfatterne kaller “turbulens”. Deres definisjon av turbulens er “en situasjon hvor hendelser, krav og støtte samhandler og endres på svært varierende, inkonsistente, uventede og uforutsigbare måter” (Ansell & Trondal, 2018, s. 44-45). Denne turbulensen har tre dimensjoner, endrede forutsetninger, krysskoblinger og komplekse temposkifter. Endringer i forutsetninger innebærer at den stabiliteten en entitet har gjort seg avhengig av endres. Et paradigmeskifte i styring, politikk og/eller befolkningen medfører usikkerhet, og krever at man tilpasser seg i stadig økende tempo. En iboende fare er at innen man har rukket å omstille seg til nye forutsetninger, har allerede forutsetningene endret seg på nytt. Krysskoblinger er uventet interaksjon på tvers av uavhengige enheter, siloer, institusjonell logikk, regler og juridiske grenser. Komplekse temposkifter består i kravene til omstilling fra rutine til hurtig respons, og det å kombinere motstridende tidslinjer og frister. Umiddelbart fremstår turbulens som synonymt med andre ord som usikkerhet og krise, men dette er ikke nødvendigvis ekvivalenter. Forskjellen ligger i at turbulens medfører usikkerhet, men usikkerhet kan også oppstå uten turbulens. På samme måte kan organisasjoner oppfatte turbulens på forskjellige måter. For noen organisasjoner kan turbulente forhold være det normale, mens for andre vil turbulensen medføre en større krise.

Turbulensen opptrer på tre forskjellige nivåer, i omgivelsene, innen organisasjonen og mellom nivåer i organisasjonen. Uansett nivå vil organisasjonen måtte velge et handlingsmønster for å håndtere turbulensen. Enten må man gjøre tiltak for å stabilisere situasjonen, eller endre seg for å møte de endrede forutsetningene. Ofte kommer turbulensen også som en overraskelse på organisasjonen, og noe den ikke er forberedt på. Man kan legge planer og gjennomføre øvelser i håndtering av kriser, men man vil ofte oppleve at disse ikke er tilstrekkelige når turbulensen treffer. Alternativet er å bygge motstandsdyktighet, enten statisk eller dynamisk. Organisasjonen legger inn kapasiteter som skal kunne motvirke endringer og bringe ekvilibrium, eller bygger en organisasjon som stadig endres for å skape stabilitet (Ansell & Trondal, 2018). Likeledes kan organisasjonen velge å trekke enheter nærmere, eller integrere vertikalt for å oppnå økt styring og kontroll. Eventuelt kan organisasjonen velge å frikoble nivåer for å skjerme resten av organisasjonen fra turbulens. Andre løsninger er å skape modulære løsninger på tvers av organisasjonen som kan settes sammen ved behov, eller opprette egne spesialiserte enheter.

Alt dette med spesialiserte enheter, motstandsdyktighet, planer, øvelser og krisehåndtering høres unektelig ut som Forsvaret. Da burde ikke litt turbulens få dem ut av kurs. Men for mye turbulens, med både kommisjoner og krig kan nok ryste de mest stoiske av oss. Skal man stå stille i stormen krever det dessuten et solid underlag. Så spør det om reform er det underlaget, eller tepet som plutselig blir røsket vekk?

3.5 Reformstudier

Til sist, hvor enkelt er det å studere en reform når endringene fortsatt er i støpeskjeen? Hva er resultatene av en reform? Når skal man måle?

1. Noe kan måles umiddelbart, eksempelvis i håndgripelige og kvantifiserbare verdier, som penger eller ansatte.
2. Og hvis noe kan gjøres med færre ansatte, kan det skyldes endringer i prosessene? Er noe bedre koordinert og mer strømlinjeformet?
3. Hvis så er tilfelle, hvordan påvirker dette det mer overordnede resultatet? Har systemet som et hele, fått bedret kapasitet?
4. Til sist, har vi nådd målet? Er dette ønsket tilstand, er det hit vi ville komme?

Første og andre punkt er enklere å måle enn punktene som følger etter. Overordnet kapasitet eller slutttilstand kan lett bli utfordrende å måle (Pollitt & Bouckaert, 2017). Det er enklere å vurdere effektivitet over effekter. Mindre penger, råvarer eller ansatte inn, mer produkt ut, er lik effektivitet. Produksjonens effekt på samfunn og problemet som skal løses derimot, kan derimot forbli uendret. Og her kan en mengde andre, ofte eksterne, faktorer også til å påvirke (Pollitt & Bouckaert, 2017). Flere lærere, økt kvalitet, og lettere tilgang på utdanning, som en reform for å bekjempe økt fattigdom, hjelper lite hvis samfunnet i mellomtiden har gått inn i resesjon. På samme måte er det vanskelig å vurdere en slutttilstand som gjerne er litt rundt formulert. Når har man f.eks. «nødvendig styringskraft»?

Analyse av en reform underveis innebærer nettopp at man kun ser de kortsiktige gevinstene, og ikke effekten over tid. Som Askim et al. (2010) påpeker kan man umiddelbart se enkeltkretslæring, men ikke dobbeltkretslæringen over tid (som beskrevet hos Argyris & Schön, 1978). I tillegg innebærer reformen i seg selv at bildet kan bli uklart. Alle faktorene i perspektivene over spiller inn. Pågående posisjonering, motstand mot endring, usikkerhet og omgivelser kan forskyve fargene. Likeledes vil de litt uklare formuleringene (se også Pollitt &

Bouckaert, 2017, over) spesielt norske reformer er bygget på, gjøre at det ikke er lett å stille skarpt (Askim et al., 2010).

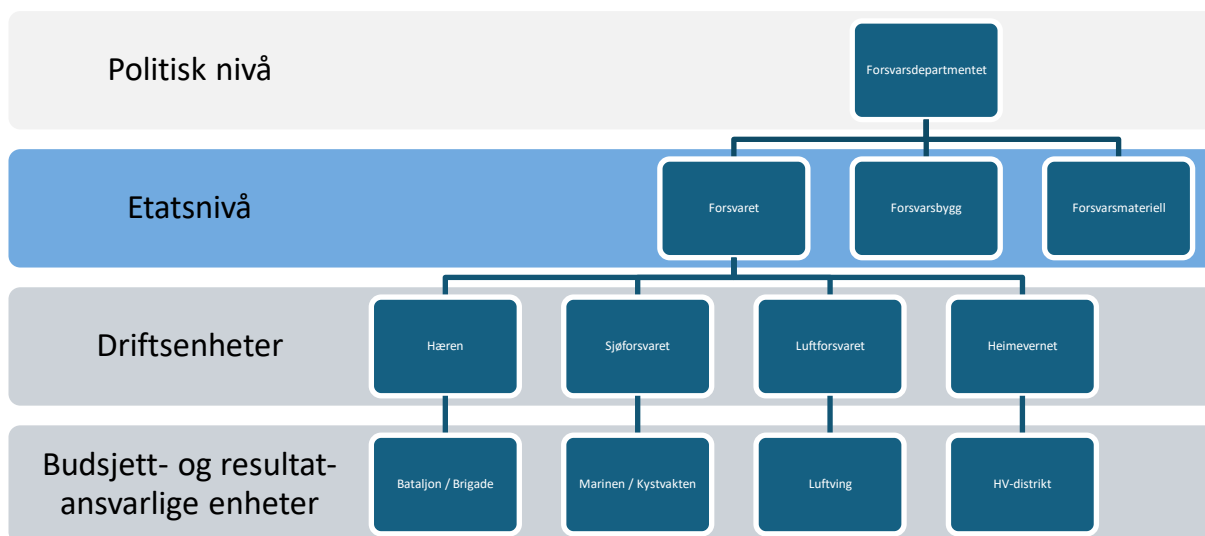
4 Metode

Som det fremgår av problemstillingen er mitt formål med oppgaven er å studere hvordan tillitsreformen påvirker styringen i Forsvaret, og om hendelser i omgivelsene eventuelt har en synlig virkning på gjennomføringen. For å finne svar på dette kunne jeg valgt flere tilnærminger, både intervju med nøkkelpersoner og dokumentanalyse kunne bli brukt for å belyse dette emnet. Jeg har av flere grunner valgt sistnevnte, dokumentanalysen.

Aktørene som ville vært naturlige intervjuobjekter inkluderer forsvarsminister, departementsråd, forsvarssjef, og sjefer for forsvarsgrener, samt et antall av deres stabsmedlemmer involvert i styringsprosessene. En del av disse aktørene vil naturlig nok, være vanskelig tilgjengelige. Skulle noen være tilgjengelige, og andre ikke, vil dette kunne føre til skjevheter i utvalget og dermed også mindre representative data (Jacobsen, 2022). Analyse av offentlige dokumenter vil derimot kunne sies å representere en objektiv fremstilling av styringen i sektoren. Det påpekes også i regjeringens inspirasjonsnotat at deres tillitsreform skal fremkomme i tildelingsbrevene (KDD, 2022).

4.1 Design

Opgaven og mine undersøkelser spenner over flere nivåer. Den skal beskrive hvordan styring potensielt endres både på etatsnivå, og på nivåene i etaten Forsvaret.



Figur 2: Nivådeling i undersøkelsen

Jeg vil derfor gjennomføre det Bukve (2021) omtaler som et intervensjonsorientert design, en evaluering av tillitsreformen og deres måloppnåelse. Dette skal skje gjennom en kvalitativ evaluering av styringsdokumenter i forsvarssektoren. Den kvalitative evalueringen vil bestå av å lese og analysere disse dokumentene på jakt etter tillitsreform. Håpet er å kunne se om dokumentene endres, og hvordan endringene forbundet med tillitsreform endrer mål- og resultatstyring, og fører til at målene nås. Hvis observasjonene peker i en annen retning, vil jeg også forsøke å forklare grunner til dette. Samtidig vil jeg også være oppmerksom på i hvilken grad påvirkning fra situasjonen i Ukraina, eller kommisjonene, bidrar til å justere eller endre.

Parallelt med den kvalitative undersøkelsen vil jeg også gjennomføre en kvantitativ undersøkelse av aktivitets- og rapporteringskrav i sektoren. For å si det enkelt skal jeg telle mål, aktivitets- og rapporteringskrav, og kategorisere disse. Jeg ønsker å se om en tillitsreform medfører en dreining fra detaljstyring til resultatstyring. Med andre ord, om oppgaver og rapportering hovedsakelig innrettes mot innsatsfaktorer og prosesser/aktiviteter (detaljer), eller mer mot resultat og effekt (resultater). Dette baserer jeg på en forventning som er skapt av regjeringens inspirasjonsnotat om emnet, og dets aktuelle tiltak for tillitsreform. Tiltak som inkluderer overgang fra detalj- til resultatstyring, færre mål og resultatkrav, og fjerning av unødvendig rapportering (KDD, 2022).

4.1.1 Rammeverk

Kjærvik og Askim (2015) har tidligere forsket på departementenes målstyring av underliggende virksomheter og utviklet et rammeverk for dette. Undersøkelsene deres har foregått i fire dimensjoner, antall mål, plassering i verdikjeden, styringsparametere og aktivitetskrav. Rapporteringkrav er utelatt i deres undersøkelser.

For plassering av mål benytter Kjærvik og Askim (2015) en verdikjede tilsvarende Forsvarets resultatkjede (Forsvarsstaben, 2016, illustrert under) for kategorisering av sine mål. Som Forsvaret samler også disse bruker- og samfunnseffekter i en post, effektmål.



Figur 3: Forsvarets resultatkjede (Forsvarsstaben, 2016, s. 7)

Den eneste forskjellen mellom Kjærvik og Askim (2015) og Forsvaretsstabens veileder (2016) er betegnelsene på henholdsvis ressurs, som betegnes som inputmål, og aktivitet, som omtales som prosessmål. Dette forenkler koding da man unngår like forbokstaver for de enkelte mål langs verdikjeden, og jeg vil derfor også benytte betegnelsene input-, prosess-, resultat- og effektmål i mitt videre arbeid. Jeg vil ikke skille mellom styringsparametere, mål og aktivitetskrav, men kun kategorisere i de fire foregående kategoriene. Dette skyldes at det ikke nødvendigvis er noen klar forskjell på hvordan et oppdrag betegnes i tildelingsbrev og virksomhetsplaner, et prosessmål kan i mange tilfeller like gjerne være beskrevet som et styringsparameter, og omvendt.

Inndeling langs en klassisk verdikjede vil dog ikke være like enkel å anvende på Forsvaret, spesielt ikke på nivåene under departementet. I fredstid vil nemlig en stor del av produksjonen i Forsvaret være såkalt styrkeproduksjon.

Styrkeproduksjon: Alle aktiviteter som bidrar til at militære kapasiteter er klare til innsats i henhold til operative krav, og som bidrar til at kapasiteten kan løse de oppdragene som pålegges. Dette omfatter utdanning og øvelse, utvikling av taktikk,

organisering av styrker og spesifikasjon av materielle kapasiteter. Styrkeproduksjon omfatter aktiviteter som skjer både i den daglige virksomhet og ved styrkeoppbygging. (Forsvaret, 2019a, s. 250)

For å si det enklere, er dette all aktivitet som gjør at vi vil være i stand til å fungere i krise og krig. Det være seg opplæring av nye rekrutter i skyting, sanitet, fremrykking i felt, osv., eller at en pilot opprettholder sine kunnskaper på egen flytype og evne til å samhandle med andre. Med andre ord vil mye av aktiviteten i Forsvaret i fredstid dreie seg rundt det Kjærvik og Askim (2015) definerer som inputmål, eller innsatsfaktorer, som ressurser, bemanning og kompetanse. Av den grunn har jeg justert mitt rammeverk for å passe til Forsvarets egenart.

4.1.1.1 Inputmål

Kjærvik og Askim (2015) beskriver dette som innsatsfaktorer, altså ressurser, bemanning og kompetanse. Jeg har valgt å beholde deres avgrensning, men snevret dette inn til mål og aktivitetskrav som henspeiler direkte på bruk av innsatsfaktorer uten noen større prosess- eller resultatfaktor, samt etableringer på detalj-/mikronivå relatert til innsatsfaktorer. Eksempelvis etablere et nytt kompani med soldater, oppdrag om å stille parade til åpningen av Stortinget, eller instruktører ifm et kurs faller inn under denne kategorien.

4.1.1.2 Prosessmål

Hos Kjærvik og Askim (2015) er dette aktiviteter og interne arbeidsmetoder. Jeg beholder denne tilnærmingen, men inkluderer prosesser relatert til innsatsfaktorer (styrkeproduksjon). I denne kategorien havner oppdrag beregnet å gi intern utvikling, men uten noe konkret resultatmål. Eksempler på dette er oppdrag av typen fortsett, viderefør, videreutvikle, støtt, bistå, utvikle, planlegg, vurder, m.v.

4.1.1.3 Resultatmål

Håndfaste utfall av produksjonsprosessen omtaler Kjærvik og Askim (2015) dette som. Jeg velger å bruke denne kategorien på oppdrag som har målbare resultater i en eller annen form, og strekker seg utover rene innsatsfaktorer. Opprette eller nedlegge en avdeling, oppnå en gitt standard på operasjoner eller tilgjengelighet faller inn under denne kategorien.

4.1.1.4 Effektmål

Her havner de store samfunnseffektene, som økt trygghet i befolkningen. Dette er med andre ord en måloppnåelse som påvirker utenfor etaten og sektoren, ifølge Kjærvik og Askim (2015). Det må også påpekes at styringsdokumentene i Forsvaret og underliggende forsvarsgrener

fremstår som «uryddige» og tvetydige rundt effekt. For overordnede mål og oppdrag benyttes effektmål, prioriteringer, målbilder og resultatmål om hverandre. Disse begrepene har både sammenfallende og avvikende innhold. Jeg velger derfor å trekke ut antall fra den beskrivelsen som på best måte som samsvarer med Forsvarets effektbegrep over. Dvs mål som er resultater av samhandling på tvers i sektoren eller etaten og gir en effekt som kanskje bare kan måles etter interne kriterier. Evne til å hevde norsk suverenitet, f.eks.

4.1.1.5 Rapporteringskrav

En viktig faktor ved mål- og resultatstyring i staten er resultatmåling og læring/forbedring (SSØ, 2010). Jeg har derfor også valgt å inkludere rapporteringskrav i mitt empiriske grunnlag/rammeverk. Fravær av rapportering, måling eller vurdering innebærer at det i realiteten ikke utøves styring og kontroll, eller læring, som er en forutsetning for mål- og resultatstyring. I tillegg er det tilfeller hvor rapporteringskrav er fordekte aktivitetskrav. I slike tilfeller gir den styrende part en forventning om aktivitet som skal rapporteres på, uten at dette gis som oppdrag. Et eksempel på dette er rapportering på en større mengde svært varierte krav gruppert under et generisk formulert oppdrag eller styringsparameter. Slike rapporteringskrav kategoriseres på lik linje med input- prosess- eller resultatmål.

4.1.1.6 Detaljstyring og resultatstyring

Ved sammenstilling av dataene har jeg kategorisert input- og prosessmål som detaljstyring. Dette er oppdrag og rapporteringskrav som relaterer til innsatsfaktorer, ressurser og aktivitet, og ligger i produksjonsenden av verdikjeden. Jeg benytter kun resultatmål som mål på resultatstyring. Effektmål er stort sett gjennomgående mellom nivåene, og i hele sektoren. De er heller ikke av et slikt antall at dette er signifikant.

4.1.1.7 Tillitsreform og omgivelser

Dette er undersøkelsens kvalitative del, dvs den delen som omhandler prosa i styringsdokumentene. Dette vil være en tekstbeskrivelse av funn som reflekterer tillitsreform, subsidiært oppdragsbasert ledelse og tilsvarende. Det vil være interessant å se om tillitsreform kommer til uttrykk som direkte gjengivelse av inspirasjonsnotatet, eller om det legges frem med en dypere forståelse for tillitsbaserte endringer i styring. I tillegg ser jeg etter omgivelsesfaktorer som ansees å ha innvirkning på styringen.

4.2 Datakilder

Jeg har valgt ut relevante iverksettingsbrev, tildelingsbrev og virksomhetsplaner som datakilder for mine undersøkelser, såkalte eksisterende kilder, eller sekundærdata (Jacobsen, 2022).

For å kunne beskrive eventuelle endringer er det viktig å ha et utgangspunkt. Hvis man ikke vet hvor man var, vet man heller ikke hvor langt man har kommet. Jeg har derfor satt 2019 som et normalår, eller startår, for mine undersøkelser. 2019 ligger midt i en langtidsplan-periode, og er før COVID-årene, 2020 og 2021, som knappast kan kalles normalår innenfor noen sektor. 2022 ligger så nært opptil forsvarsjefens annonsering av tillitsreform at det kan være mulig at noen tiltak allerede er forskuttert, eller implementert, i etaten ved årets begynnelse. Samtidig som det kan være rest-tiltak etter COVID som også vil kunne påvirke styringen dette året.

Årene 2023 og 2024 sammenlignes så mot «normalåret». 2023 er året etter at tillitsreformen er annonsert, og hvor regjeringens inspirasjonsnotat (2022) selv fremhever at tillitsreform skal implementeres. 2024 er året hvor reformen skal være implementert, og styringsdokumentene bør da reflektere dette.

Det er iverksettingsbrev for 2019, tildelingsbrev for 2023 og 2024, samt virksomhetsplaner (eller tilsv.) for 2019, 2023 og 2024 som utgjør det primære empiriske nedslagsfeltet for mine undersøkelser. Fra disse kildene benyttes data i tråd med avgrensningen oppgitt over, til tre av fire etater og fire forsvarsgrener. Mål, oppdrag, rapporterings- og aktivitetskrav, m.m. som er beskrevet i stortingsproposisjoner, instruksjer, supplerende tildelingsbrev, reviderte iverksettingsbrev, referater fra styringsdialog, eller vedlegg som ikke eksplisitt omhandler oppdrag og/eller rapportering inngår ikke i datagrunnlaget.

Jeg har likevel benyttet andre datakilder, inkludert brev, samtaler, foredrag, allmøter, supplerende tildelingsbrev, og tildelingsbrev, også utenfor de beskrevne årene. Dette er gjort der det har vært nødvendig for å belyse og/eller avklare spesifikke detaljer, eller for å unngå at analysen blir gjort på sviktende grunnlag.

4.3 Elefanten i rommet – Forskning på egen organisasjon

Det er ikke til å legge skjul på at jeg selv er en aktør i det konglomeratet som undersøkes. I egenskap av min stilling som leder sitter jeg riktignok et par nivåer ned fra politisk ledelse. Jeg er like fullt midt oppi den utøvde styringen både i etaten og forsvarsgrenen, og med jevnlig interaksjon med de to øvrige, omtalte etater. Siden dette er en erfaringsbasert mastergrad, kan man si at jeg benytter meg av min erfaring. Eller hva Gumusay og Amis (2021) benevner som

«kontekstuell ekspertise», dvs innsikt i organisasjon, kultur, struktur, og bakgrunn. Samtidig innebærer denne bakgrunnen også en fare for at jeg opererer med skylapper i forhold til områder ved egen forskning. Jeg står i fare for å ha så mye institusjonalisert forsvar i ryggmargen at jeg blir blind for selv helt åpenbare faktorer som en uhildet forsker ville sett (Jacobsen, 2022). Min bakgrunn kan også bidra til at jeg går i bekräftelsesfella. Mine grønne briller (eller dueblå, siden jeg er fra Luftforsvaret) og egne erfaringer, bevisste eller ubevisste, kan medføre at jeg ser bort i fra andre plausible forklaringer, lar være å lete etter bevis som bestrider egne funn, eller leser mer inn i funn enn hva som faktisk finnes (McSweeney, 2021).

Hvorvidt fordelene med kontekstuell ekspertise oppveier farene er tvetydig (Jacobsen, 2022). Jeg må derfor prøve å gå inn i arbeidet med færrest mulig forventninger, og la eventuelle forventninger være hypoteser som jeg kritisk prøver å bevise, men samtidig motbevise.

4.4 Validitet og reliabilitet

Undersøkelsene i oppgaven bør inneha gyldighet (validitet) og pålitelighet (reliabilitet) for kunne gi noen verdi (Bukve, 2021). Viktig for gyldigheten er at mine undersøkelser faktisk kan si noe om det jeg ønsker å undersøke. Med andre ord, vil en telling og kategorisering av oppdrag og rapporteringskrav, inndelt langs en verdikjede, kunne si noe om tilstedeværelsen av tillitsreform? Vil en gjennomlesing av tildelingsbrev kunne si noe om hvorvidt fokuset ligger på tillit eller krig? Min påstand er at begge disse faktorene har intern validitet og vil kunne påvise hvorvidt tillitsreformen faktisk implementeres.

En prioritet ved reformen er overgang fra detalj- til resultatstyring og en fjerning av unødvendig tid- og ressurskrevende rapportering (KDD, 2022). Når jeg tallfester antall krav før og nå, og deretter kategoriserer kravene innenfor detalj- eller resultatstyring, vil enkel aritmetikk avsløre om reformen innfrir på et av sine største løfter. Går antall krav opp eller ned, og hvilken kategori ligger kravene i? Tekstanalysen vil vise hva som kommer høyest opp på agendaen på de enkelte nivå. Kort sagt, hvor mye oppdrag, situasjonsbilde, og annen prosa, beskriver tillitsreform, «business as usual», eller omgivelsesfaktorer.

Mitt eksakte rammeverk for kvantifisering av oppdrag vil også kunne anvendes på andre undersøkelser i sektoren, men vil kanskje ha liten ekstern validitet utenfor forsvarsdomenet. Med Kjærвик og Askim (2015) som et utgangspunkt, vil kanskje min tilnærming tjene som en variant for å skape et tilsvarende rammeverk i andre sektorer. Overordnet vil nok også noen av observasjonene ha overføringsverdi også utenfor sektoren. Tillitsreformen skal gjennomføres i

de fleste departement, og mål- og resultatstyring, detaljstyring og rapporteringskrav er «universelle størrelser» som finnes i alle forvaltningsorgan. Som både Norheim-Martinsen (2016), og Bogen og Håkenstad (2015), m.fl. påpeker, er ikke lenger Forsvaret en særegen fugl i faunaen, men bare nok et forvaltningsorgan.

For at mine undersøkelser skal kunne ansees som pålitelige, bør en annen forsker, som gjentar mine undersøkelser, kunne komme frem til de samme resultater og funn som jeg fremlegger i denne oppgaven. Jeg mener dette ville vært uproblematisk. Det er allikevel en iboende fare, jfr forrige underkapittel, at kontekstuell kunnskap ubevisst innebærer en annen kategorisering av oppdrag og rapporteringskrav. Dette vil kunne forskyve funn i den ene eller annen retning. Jeg har derfor forsøkt å være mest mulig eksplisitt i beskrivelsen av kategoriseringen tidligere i kapitlet.

Ideelt sett burde en annen forsker gjennomgått mine data for å forsikre seg om at analysen var mest mulig korrekt (Jacobsen, 2022). At en andel av materialet som benyttes i undersøkelsen er gradert innebærer også at omtale av innhold i dokumentene i noen tilfeller må beskrives på en måte som ikke innebærer sikkerhetsbrudd. Jeg er av den oppfatning at dette likevel ikke skal ha noen innvirkning på undersøkelsens pålitelighet, da det ikke er oppdragenes innhold som er viktig for undersøkelsen, men deres kategori. Eksempelvis, hvis en virksomhetsplan inneholder et oppdrag om å gjenerobre Jemtland og Härjedalen fra Sverige. Det viktige vil være om dette er gitt som et overordnet resultatmål (gjenerobre), eller detaljstyrt i form av inputmål (send 150 mann til Idre, 375 mann til Hede, osv.)

5 Empiri og observasjoner

Det etterfølgende kapitlet inneholder en kort oppsummering av innhold i dokumentene som danner grunnlag for oppgaven og mine observasjoner. Jeg vil innlede med å redegjøre for reformene som er i spill, om det er en, to eller tre. Dette vil bidra til å besvare mine to første forskningsspørsmål.

Inndelingen videre vil gi en beskrivelse av det jeg har etablert som normalåret, 2019. Dette er sammenligningsgrunnlaget som skal vise hvorvidt noe endrer seg, eller ikke. Dette etterfølges av utviklingstrekkene til de forskjellige nivåene i årene 2023 og 2024 samlet.

- 2023 er året hvor inspirasjonsnotatet til regjeringen stipulerer at tildelingsbrevene skal vise tillitsreformer (KDD, 2022). Ukraina er foreløpig eneste påvirkning i omgivelsene.

- 2024 er året hvor Forsvarsministeren (2022) og Forsvarssjefen (2022) mener deres reformer og endringer skal være fullført. Da bør styringsdokumentene ved inngang til året reflektere dette. Ukraina er fortsatt en faktor i omgivelsene, og foregående år har også gitt to rapporter fra henholdsvis Forsvarskommisjonen (2023) og Totalberedskapskommisjonen (2023). Konklusjonene fra disse vil kanskje også ha en innvirkning på styringen.

I oppsummeringen av årene vil jeg legge vekt på tilstedeværelse av tillitsreform, og/eller omgivelsesfaktorer, spesielt Ukraina og kommisjonsrapportene. Dette skal benyttes for å besvare forskningsspørsmål tre og fire. Jeg vil også inkludere den kvantitative delen av analysen, dvs telling og kategorisering av mål, oppdrag og rapporteringskrav. Tallene skal bidra, sammen med de øvrige dataene, til å gi svar på den overordnede problemstillingen for oppgaven.

5.1 Tillitsreformen eller tillitsreformer?

Jeg etablerte i innledningen at enhver referanse til tillitsreformen i oppgaven var ment som en referanse til Forsvarsministerens tillitsreform. Dette skyldes at vi har tre sammenfallende reformer, Regjeringens tillitsreform, Forsvarsministerens tillitsreform, og Forsvarssjefens reformbehov. Hvis vi legger bitene i de forskjellige reformene utover et bord, får vi da ett helt puslespill, eller tre forskjellige?

Siden jeg fra første side har omtalt Forsvarsministerens tillitsreform som Tillitsreformen så bruker vi den som utgangspunkt, og ser om biter fra de andre passer. Denne reformen har fire bestanddeler:

1. En styringsmodell med tydelig ansvarsdeling og skillelinjer mellom departementet og Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2022; Gram, 2022). Dette samsvarer med Regjeringens tillitsreform på områder som «hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og nivåer» og «delegere oppgaver og fullmakter» (KDD, 2022, s. 6).
2. Opprydning i ansvarsdelingen mellom etatene i sektoren, (Forsvaret som bestiller, og Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell som leverandører) (Forsvarsdepartementet, 2022; Gram, 2022). Igjen er dette i tråd med «hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og nivåer», men også «legge til rette for bedre dialog og samarbeid

mellom partene» (KDD, 2022, s. 6). Dette punktet går også igjen i Forsvarssjefens reformbehov (Forsvarssjefen, 2022).

3. Omlegging av Forsvarsdepartementets styring fra detaljstyring til resultatstyring (Forsvarsdepartementet, 2022; Gram, 2022). Denne treffer på mye, som «mindre detaljstyring, færre og mer relevante mål og resultatkrav», «gjennomgå interne rutiner og rapporteringskrav», og «mer tillitsbasert ledelse» (KDD, 2022, s. 6). Det beskrives også som at «Mellom departementer og etater handler tillitsreformen først og fremst om å redusere unødvendige rapporterings- og dokumentasjonskrav» (KDD, 2022, s. 7). Dette er et av de prioriterte områdene i Regjeringens tillitsreform.
4. Styrking av staben rundt Forsvarssjefen for nødvendig styringskraft og evne til ansvar (Forsvarsdepartementet, 2022; Gram, 2022). Denne er ikke like innlysende, men kan likevel knyttes til ressurser innenfor ledere og medarbeidere, eller kompetanse, samt økonomisk styring (KDD, 2022, s. 6).

Som vi ser er det ikke mange av Forsvarssjefens reformbehov som passer inn i det større bildet. For dette har Forsvarsministerens tillitsreform fått en avlegger, i form av prosjektet Forsvarssektoren 2024. Dette prosjektet skal gjøre endringer i forsvarssektoren innenfor rammen av regjeringens tillitsreform (Forsvaret, 2024a). Her ivaretas behov for modernisering og effektivisering innenfor blant annet økonomi og personellforvaltning, som Forsvarssjefen har uttrykt behov for. Punkt to om leverandør-bestiller-relasjonen mellom Forsvaret og Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell er også inkludert i dette.

Sjefer på alle nivå må ha frihet til å ta de riktige avgjørelsene, oppdragsbasert ledelse handler om å stole på folk. Vi må organisere og lede Forsvaret basert på prinsippene i oppdragsbasert ledelse, samtidig som ny teknologi gir rom for nye måter å jobbe på. (Forsvarssjefen, 2022)

Dette behovet ivaretas sannsynligvis av prosjektets målsetning om «tydeligere oppgavefordeling og ansvar» (Forsvaret, 2024a). Forsvarssjefen er også tidlig ute, og treffer interessant nok på digitalisering og innovasjon i Regjeringens tillitsreform (KDD, 2022).

5.2 2019 – Normalåret

I 2019 opererer Forsvarsdepartementet fortsatt med iverksettelsesbrev (IVB) som gjelder for hele planperioden, i dette tilfellet 2017-2020. Dette revideres som et minimum årlig. Innledningen poengterer at etatssjefene selv skal bestemme avdelinger og oppdragsløsning,

men vil allikevel sortere på avdeling i noen tilfeller. Det er fire effektmål for sektoren og 39 rapporteringskrav. Samlet sett får Forsvaret 202 oppdrag (96 til forsvarsgrenene), Forsvarsbygg mottar 17 og Forsvarsmateriell 33. Hovedvekten ligger på input- og prosessrelaterede oppdrag (Forsvarsdepartementet, 2018).

Forsvarssjefen vektlegger handlingsrom i sin virksomhetsplan, og har åtte effektmål, hvorav noen er videreført fra tidligere år. Forsvarsgrenene mottar totalt 107 individuelle og felles oppdrag, og 48 rapporteringskrav. Også her er hovedvekten på input og prosess. Ikke alle oppdrag i IVB er overført i forsvarssjefens virksomhetsplan (Forsvaret, 2019b).

Hæren har to effektmål og 170 oppdrag, med varierende kobling til iverksettelsesbrevet. 28 relaterer til resultat, og øvrige til input/prosess. Ingen omtale av rapportering, og heller ikke handlingsrom eller selvbestemmelse (Hæren, 2019).

Sjøforsvaret omtaler heller ikke handlingsrom, men har hele tolv effektmål, både sammenfallende med forsvarssjefens virksomhetsplan og noen tilleggsmål. Underlagte sjefer mottar 97 oppdrag, 68 innenfor input/prosess, og 60 rapporteringskrav. Sjøforsvaret har også tallfestet enkelte produksjonskrav, bl.a. seilingsdøgn og bemanning (Sjøforsvaret, 2019).

Luftforsvaret er opptatt av handlefrihet og muligheter for lokal sjef til å regulere oppdrag. To effektmål og 83 oppdrag, med nesten femti-femti fordeling mellom resultat og input/prosess, samt seks rapporteringskrav (Luftforsvaret, 2019).

Heimevernet gir sjefer handlefrihet innenfor trening, kompetanse og arbeidstid. Ingen effektmål, men 50 oppdrag, hvorav 24 relatert til resultat. Oppdragene knyttes til Sjef HVs målbilde (effektmål) som ikke er omtalt i virksomhetsplanen. To rapporteringskrav, samt referanse til rapportering i operativt planverk (ikke del av datagrunnlag) (Heimevernet, 2019).

5.2.1 Normalåret i tall

2019	Input	Prosess	Resultat	Effekt	Rapp.krav	TOTALT
Iverksettelsesbrev til Forsvaret*	28	122	52	4	39	245
Iverksettelsesbrev til Forsvarsbygg*	0	15	2	4	39	60
Iverksettelsesbrev til Forsvarsmateriell*	4	25	4	4	39	76
Forsvarssjefens virksomhetsplan	22	33	52	8	48	163
Hærens virksomhetsplan	72	70	28	2		172
Sjøforsvarets virksomhetsplan	7	61	29	12	60	169
Luftforsvarets virksomhetsplan	18	27	38	2	6	91
Heimevernets virksomhetsplan	22	4	24	11	2	63

Figur 4: Fordeling av mål og rapporteringskrav – 2019 (*-felles iverksettelsesbrev for sektoren)

5.3 Forsvarsdepartementets tildelingsbrev

Tildelingsbrevet for Forsvaret for 2023 gjentar i åpningen deler av tillitsreformen, avkrever endringer innenfor bl.a. kompetanse, prosesser og internkontroll, og etatsledere skal ansvarliggjøres for egen virksomhetsstyring. Ukraina nevnes som en hovedutfordring, og i ett oppdrag og styringsparameter. Fire effektmål med likheter til dem i iverksettelsesbrevet for 2019. Oppdrag har gjennomgått en språklig transformasjon til rapporteringskriterier. Det vil si at der det i 2019 var mange oppdrag, er det i 2023 langt færre oppdrag. Forskjellen er at hvert av disse oppdragene og de overordnede styringskriteriene nå har store mengder rapporteringskrav. Mange av rapporteringskravene er tilsvarende oppdrag gitt i 2019. I tillegg inkluderer tildelingsbrevet 17 separate rapporteringskriterier som kommer utenom pålagt rapportering som en del av oppdrag eller styringskriterier. (Forsvarsdepartementet, 2023a).

Tildelingsbrevet for 2024 henviser til tillitsreform under utfordringer og prioriteringer, og det gis 4 effektmål og 3 overordnede resultatmål. I likhet med året før er oppdrag også dette året blitt rapporteringskrav. Det er ett omfattende oppdrag relatert til Ukraina. Kommisjonene nevnes eller refereres ikke til noe sted i tildelingsbrevet (Forsvarsdepartementet, 2024a).

Tildelingsbrevene for Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell for både 2023 og 2024 er bygget over samme lest. I 2023 har begge et eget kapittel om helhetlig styring av sektoren, inkludert noen av poengene fra tillitsreformen, samt oppdrag om modernisering og effektivisering. Dette inneholder også noen formuleringer om Forsvarets styring overfor leverandørene. Ukraina nevnes kun i innledningen. Felles for tildelingsbrevene til både Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell er mindre kamouflasje av oppdrag som rapporteringskrav, samt mer kvantifiserbare krav til mål. Som helhet er tildelingsbrevene «renere» i formen med tanke på mål, styringsparametere og oppdrag (Forsvarsdepartementet, 2023b, 2023c, 2024b, 2024c).

5.3.1 Tildelingsbrevene i tall

Forsvaret		Input	Prosess	Resultat	Effekt	Rapp.krav		TOTAL*
	2019	28	122	52	4	39	2019	206
	2023	54	83	12	4	17	2023	153
	2024	12	167	16	7		2024	202
Forsvarsbygg								
	2019	0	15	2	4	39	2019	21
	2023	0	54	5	1	41	2023	60
	2024	0	30	3	1		2024	34
Forsvarsmateriell								
	2019	4	25	4	4	39	2019	37
	2023	0	40	4	1	41	2023	45
	2024	0	57	0	1		2024	58

Figur 5: Fordeling av mål og rapporteringskrav (*- ekskludert overordnede rapporteringskrav)

5.3.2 Observasjoner sett opp mot Forsvarsministerens tillitsreform

Denne reformen (Forsvarsdepartementet, 2022; Gram, 2022) skal inneholde fire hovedtrekk:

5.3.2.1 Tydelig ansvarsdeling og skillelinjer mellom departementet og Forsvaret.

Opphavet til ansvarsdeling og skillelinjer mellom departement og etat må kunne sies å være Integrert Strategisk Ledelse (ISL). Denne samlokaliseringen av Forsvarssjef/Forsvarsstab og Forsvarsdepartementet gir opphav til uklare roller, spesielt med tanke på Forsvarssjefens utøvelse av sitt embede som etatssjef, parallelt med å være fagrådgiver for statsråden (Holme, 2013). Denne modellen skal allikevel videreføres. Det er ingen indikatorer på noe annet i tildelingsbrevene for etaten (Forsvarsdepartementet, 2023a, 2024a). Dette ble også bekreftet av departementsråden i en orientering til Luftforsvarets sjef tidligere i år (Hermansen, 2024).

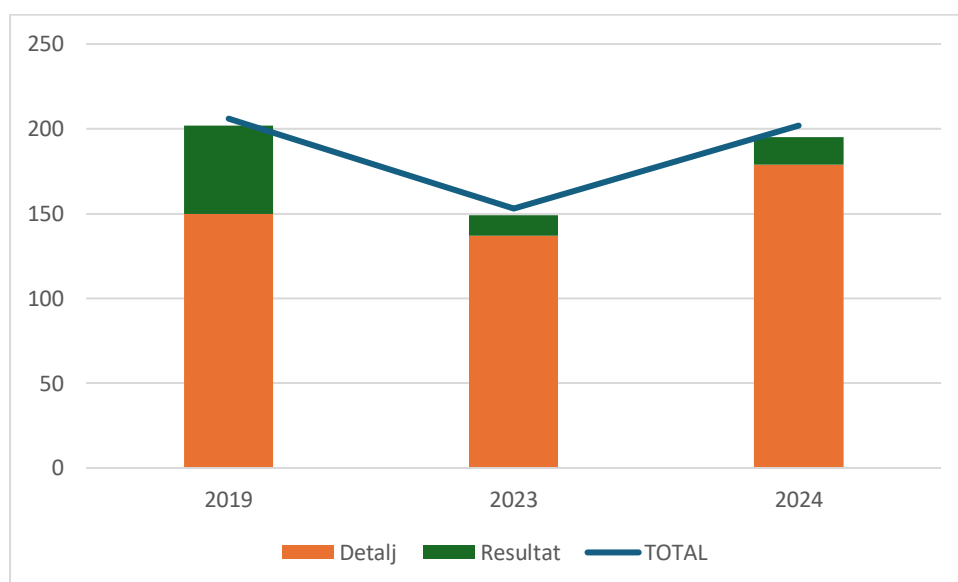
5.3.2.2 Ryddig ansvarsdeling mellom Forsvaret, som bestiller, og leverandørene, Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell.

Ansvarsdeling mellom bestillende etat og leverandør-etatene er klarlagt i tildelingsbrevene til Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell, både for 2023 og 2024 (Forsvarsdepartementet, 2023b, 2023c, 2024b, 2024c). Forsvaret pålegges også i oppdrags form å utøve prosjekteierstyring over leverandøretatene (Forsvarsdepartementet, 2023a, 2024a). Der iverksettelsesbrevet for 2019 (Forsvarsdepartementet, 2018) var ganske eksplisitt på Forsvarsbyggs og Forsvarsmaterielle rolle som utøver av Forsvarsdepartementets fagansvar, er dette i tildelingsbrevene erstattet av oppgaveformuleringer og effektmål om understøttelse av Forsvaret.

5.3.2.3 Endring i departemental styring, fra detalj- til resultatstyring.

Det er påfallende hvordan departementet, som leder an i tillitsreform, i liten grad har endret tilnærming fra 2019 til 2023 og 2024. Det som i iverksettelsesbrevet for 2019 var omtalt som oppdrag er nå nesten like høyt i antall, men har nå gjennomgått en semantisk transformasjon til styringsparametere, rapporterings- eller resultatkrav. Gitt en tillitsreform, kunne det vært en forventning om at det ville være en synlig dreining fra oppdrag og krav som omhandler innsatsfaktorer og prosess, til et større fokus på resultater og effekter. Så er ikke tilfelle.

I 2019 var 74% av oppdragene i kategorien prosess eller input (71% for de fire undersøkte grenene). I både 2023 og 2024 er tallet 92%. Det første året med en tilnærmet doubling i antallet krav som dreier seg om innsatsfaktorer. Samtidig faller antall mål eller krav som ligger i kategorien resultat, fra 52 i 2019 til hhv 12 og 16 i 2023/2024. Selv justert for forsvarsgrenvise oppdrag, så er fallet signifikant fra 28 til 9 i 2024.



Figur 6: Utvikling i oppdrag, detalj- og resultatstyring

I en uformell samtale omtaler Forsvarssjefen det høye antallet rapporteringskrav som vanskelig. Han anser ikke dette som en tillitsreform, men som en ansvarsreform. Hans forventning ville vært å rapportere utelukkende på sine tre overordnede resultatmål, hvor de to operative målene kan delegeres til operativt hovedkvarter, mens han selv holder styring på det tredje, struktur (Kristoffersen, 2024).

5.3.2.4 Styrking av stab rundt Forsvarssjefen for nødvendig styringskraft.

Det finnes ingen eksplisitt styrking i form av økonomiske tildelinger, økning i årsverksrammer, eller oppdrag i tildelingsbrevet for 2023 (Forsvarsdepartementet, 2023a). Det er derimot egne

styringsparametere vedrørende styrking av de enkelte forsvarsgrener og andre driftsenheter. Derimot forutsettes det i tildelingsbrevets innledende prosadel at Forsvarssjefen må utvikle egen planstab for å utvikle, planlegge og styre ressurser og aktiviteter basert på mål gitt av Forsvarsdepartementet. En tilsvarende formulering finnes som oppdrag i tildelingsbrevet for 2024 (Forsvarsdepartementet, 2024a), men heller ikke her finnes det økonomi eller årsverk som understøtter dette oppdraget.

5.3.2.5 *Generelt*

Forsvaret pålegges i tildelingsbrevet for 2024 (Forsvarsdepartementet, 2024a) et nokså omfattende oppdrag om utvikling og gjennomføring av militær støtte til Ukraina, inkludert koordinering på tvers av etatene i sektoren. Det er allikevel ingen indikasjoner på at dette arbeidet trekker fokus bort i fra reformen i sektoren. Tillitsreformen er omtalt i langt større omfang, selv om det ikke viser igjen i oppdrag og rapporteringskrav i samme grad. Derimot er departementet tydelig i tildelingsbrevet for 2023 at «Forsvarsdepartementet vil i tiden fremover iverksette endringer i styring og innretting av sektoren ...» (Forsvarsdepartementet, 2023a, s. 4). Dette fremgikk også av Forsvarsministerens annonsering av reformen (Forsvarsdepartementet, 2022; Gram, 2022).

Det er interessant å observere at tildelingsbrevene til leverandørorganisasjonene, Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell, har en annen utforming enn Forsvaret. Begge disse faller inn under det Wilson (1989) ville betegne som produksjonsorganisasjoner, dvs steder hvor det er enkelt å måle både produksjon og effekt. Det viser igjen hvordan deres tildelingsbrev er strukturert nærmere idealmodellen til SSØ (2010), og hvordan man pålegger kvantifiserbare mål.

5.4 Forsvarssjefens virksomhetsplaner

Forsvarssjefens virksomhetsplan for 2023 fokuserer på «Vi-et», tillit, mindre detaljstyring og økt handlefrihet innenfor gjeldende rammer. Ukraina nevnes kun i nå-situasjon. Tre effektmål, og vedlegg med oppdrag, årsverk, økonomi, og rapportering for hver forsvarsgren (og andre driftsenheter). Rapportering er nå innrettet mot bidrag til effektmål, samt en kvalitativ del om måloppnåelse på øvrige oppdrag (Forsvaret, 2023).

Forsvarssjefen sier lite om handlingsrom og tillit, men rendyrker rapportering på overordnede resultatmål i 2024. Ukraina er nevnt, men innebærer ingen spesifiserte oppdrag (Forsvaret, 2024b).

5.4.1 Virksomhetsplanene i tall

Forsvarssjefen		Input	Prosess	Resultat	Effekt	Rapp.krav		TOTAL*
	2019	72	70	28	2	42	2019	172
	2023	13	28	11	5	3	2023	57
	2024	0	34	7	3	3	2024	44

Figur 7: Fordeling av mål og rapporteringskrav (*- ekskludert rapporteringskrav)

5.4.2 Observasjoner sett opp mot Forsvarssjefens reformbehov

Forsvarssjefen omtaler dette som et behov for en ny og bedre måte å styre Forsvaret på, og ikke en tillitsreform. Tillitsreform anvendes kun på ett av de fire annonserte tiltakene under:

5.4.2.1 Kraftsamling av økonomifunksjonen

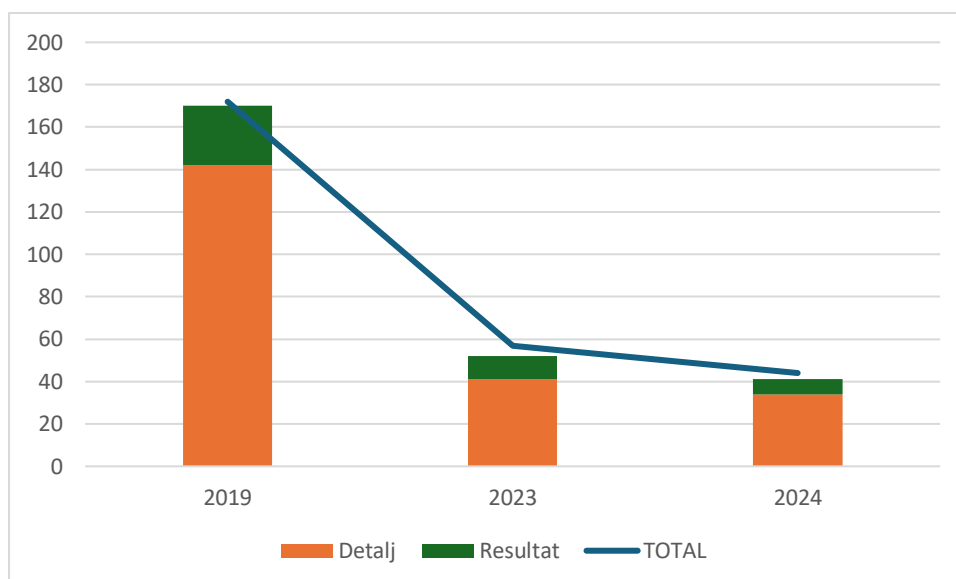
Dette er gjennomført som en del av modernisering og effektivisering i det overliggende prosjektet Forsvarssektoren 2024 ledet av departementsråd Frede Hermansen i Forsvarsdepartementet, sammen med etatssjefene. Det finnes ikke som oppdrag i tildelingsbrev eller virksomhetsplaner for etaten, men omtales i form av (økonomiske) tildelingsendringer for den enkelte driftsenhet i Virksomhetsplan for Forsvaret 2024-2035 (Forsvaret, 2024b).

5.4.2.2 Effektivisering av personellforvaltning

Tilsvarende som økonomifunksjonen.

5.4.2.3 Frihet for sjefer på alle nivå (oppdragsbasert ledelse)

Dette er den delen Forsvarssjefen omtaler som en tillitsreform. I Virksomhetsplan for 2023-2034 (Forsvaret, 2023) påpekes det at sjefer skal styres på resultat og effekt, og selv kunne velge hvordan dette oppnås. Endringen i tilnærming viser også igjen i antallet rapporter og oppdrag, som er redusert. All mål- og resultatstyring går nå på oppnådd militær effekt og overordnede resultater.



Figur 8: Utvikling i oppdrag fra Forsvarssjefen i perioden 2019-2024

I 2019 ble det tildelt 172 oppdrag, snaut halvparten var resultatmål. Fem år senere er antallet oppdrag redusert til 44, 26 spesifikke for forsvarsgrenene. Andelen resultatmål er riktignok redusert, men samtidig er også rapporteringsforventningene endret betraktelig. Alt som avkreves i 2023/2024 er halvårlig rapportering på de tre overordnede effektmålene. En markant endring ift kravene fra 2019 med 24 rapporter og 42 kriterier.

5.4.2.4 Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell og eget ledelsesnivå

Det er ingen oppdrag til egen stab (Forsvarsstaben) vedrørende styrking. Ingen deler av dette omtales i Virksomhetsplan 2023-2034 og 2024-2035 (Forsvaret, 2023, 2024b). Tiltakene er tatt opp i Forsvarsministerens tillitsreform (Forsvarsdepartementet, 2022; Gram, 2022) og ivare tatt der.

5.5 Nedover i organisasjonen under Forsvarssjefen

5.5.1 Hæren

Sjef Hæren leder på oppdrag i 2023, og sjefer skal selv balansere ressurser. Ukraina er viktig for sjefens vurdering og plan, og er ett av Hærens fem effektmål. Likevel er kun ett av totalt 457 oppdrag relatert til Ukraina. Hæren har dette året eget rapporteringsvedlegg med fire rutinemessige rapporter, men rapporteringskriteriene er i hovedsak beskrevet annetsteds (Hæren, 2023a).

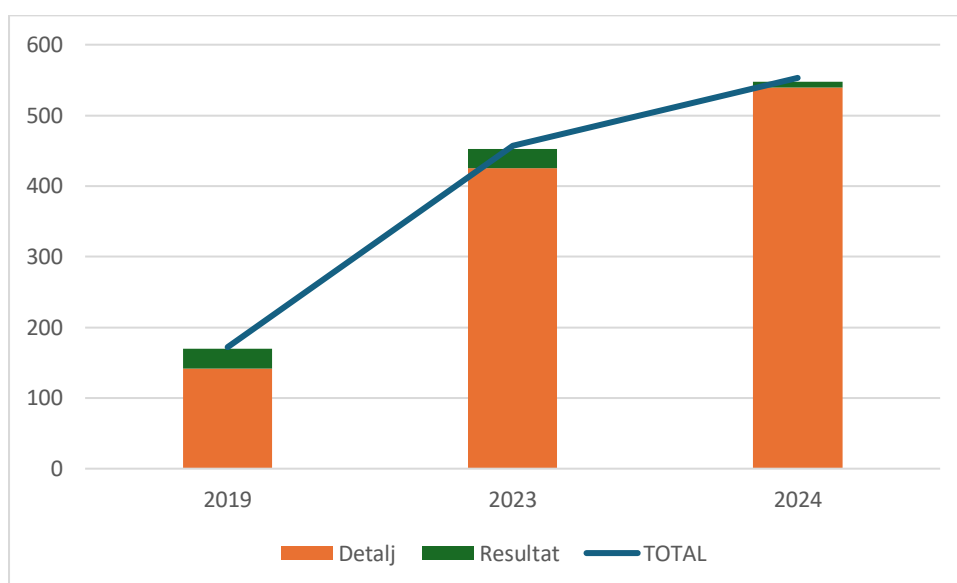
I egenskap av sin innretning, har Hæren kun en endring til foregående års ordre som virksomhetsplan for 2024. Dette innebærer samme effektmål som året før, med en mindre revisjon av ordlyd for ett av dem. Ukraina består som ett av fem. Ukraina er også nevnt i ett av

de underliggende oppdragene. En stor andel av de 553 oppdragene er svært spesifikke og nesten ned på individnivå (Hæren, 2023b). Rapporteringen er i liten grad koblet til oppdragsmengden, og er justert i retning av kravene i Virksomhetsplan for Forsvaret (2024b).

	Input	Prosess	Resultat	Effekt	Rapp.krav		TOTAL*
2019	72	70	28	2		2019	172
2023	196	229	27	5	4	2023	457
2024	149	390	9	5	3	2024	553

Figur 9: Fordeling av mål og rapporteringskrav (*- ekskludert rapporteringskrav)

Hæren skiller seg ut med over 550 oppdrag i 2024, en tredobling ift 2019. Mange av oppdragene er med ekstrem detaljgrad, og kun en brøkdel (2%) omhandler resultat. I tillegg er det et mye større rapporteringsregime utenfor ordren, som ikke samsvarer med kravene på overordnet nivå.



Figur 10: Utvikling i oppdrag i Hæren i perioden 2019-2024

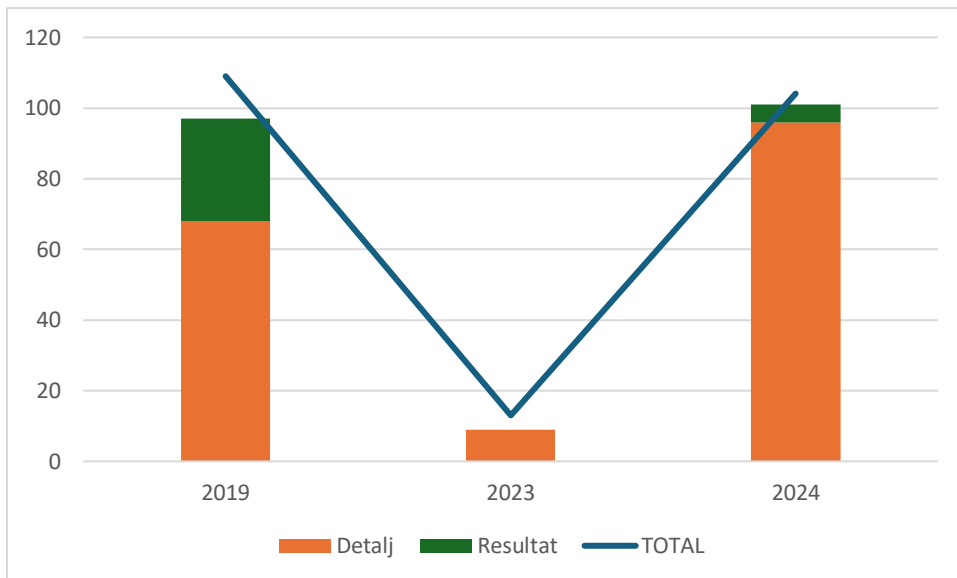
5.5.2 Sjøforsvaret

I Sjøforsvaret har man økt handlefrihet med bakgrunn i intensjon og tildelte rammer (Sjøforsvaret, 2023, s. 3). Effektmålene er tilsvarende dem som er listet i tildelingsbrevet for etaten (fire stk). Underlagte er gitt 29, i stor grad like, oppdrag, så totalt sett er kun ni av disse unike oppdrag. Rapportering er tilsvarende det som er beskrevet i Virksomhetsplan for Forsvaret (2023).

Sjøforsvaret viderefører også fjorårets effektmål. Antall oppdrag er økt signifikant fra året før, til 101, mesteparten innenfor prosess. Ett av dem relaterer til Ukraina, som ellers også omtales i situasjon og intensjon. Omtale av tillit og handlingsrom er fraværende, mens rapportering videreføres i tråd med overordnede føringer (Sjøforsvaret, 2024).

	Input	Prosess	Resultat	Effekt	Rapp.krav		TOTAL*
2019	7	61	29	12	60	2019	109
2023	2	7	0	4	3	2023	13
2024	0	96	5	3	3	2024	104

Figur 11: Fordeling av mål og rapporteringskrav (*- ekskludert rapporteringskrav)



Figur 12: Utvikling i oppdrag i Sjøforsvaret i perioden 2019-2024

5.5.3 Luftforsvaret

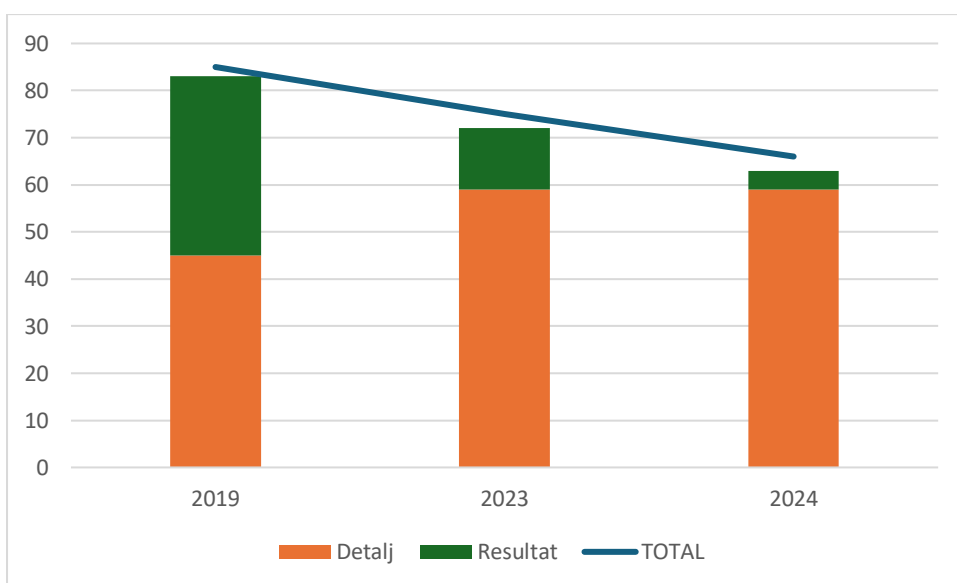
I Luftforsvaret har man samme handlefrihet med bakgrunn i intensjon, osv. (Luftforsvaret, 2023, s. 2). Både avsnittet hos Sjøforsvaret og Luftforsvaret er tilnærmet like, og en nesten ordrett gjengivelse av et avsnitt i Forsvarssjefens «Vi!»-innledning i sin virksomhetsplan (Forsvaret, 2023). Ukraina er Luftforsvarets øverste prioritet, med tre øvrige effektmål underordnet dette. Det er likevel ingen oppdrag relatert til Ukraina (Luftforsvaret, 2023). Rapportering i tråd med virksomhetsplan for Forsvaret (2023).

Luftforsvaret er påfølgende år (2024) på mange måter nokså sammenfallende i tilnærming som Sjøforsvaret. Her er samme innretning på rapportering, og samme fravær av (omtale av) tillit og handlingsrom, men omtale av Ukraina i situasjonsbildet. Forsvarssjefens resultatmål videreføres som effektmål, og tre oppdrag er koblet til Ukraina (Luftforsvaret, 2024).

	Input	Prosess	Resultat	Effekt	Rapp.krav		TOTAL*
2019	18	27	38	2	6	2019	85
2023	13	46	13	3	3	2023	75
2024	0	59	4	3	3	2024	66

Figur 13: Fordeling av mål og rapporteringskrav (*- ekskludert rapporteringskrav)

Sjø- og Luftforsvaret virker mer å ha balansert tilnærming, og det er ikke like store endringer fra 2019 til 2023/24. Antallet oppdrag er redusert, og rapporteringskrav sammenfaller med dem på nivået over. Det kan muligens tolkes som illevarslende at den uttalte beskrivelsen på handlingsrom og tillit er falt ut i 2024, men det er likevel ingenting i tallene som indikerer et skifte bort i fra denne tilnærmingen.



Figur 14: Utvikling i oppdrag i Luftforsvaret i perioden 2019-2024

5.5.4 Heimevernet

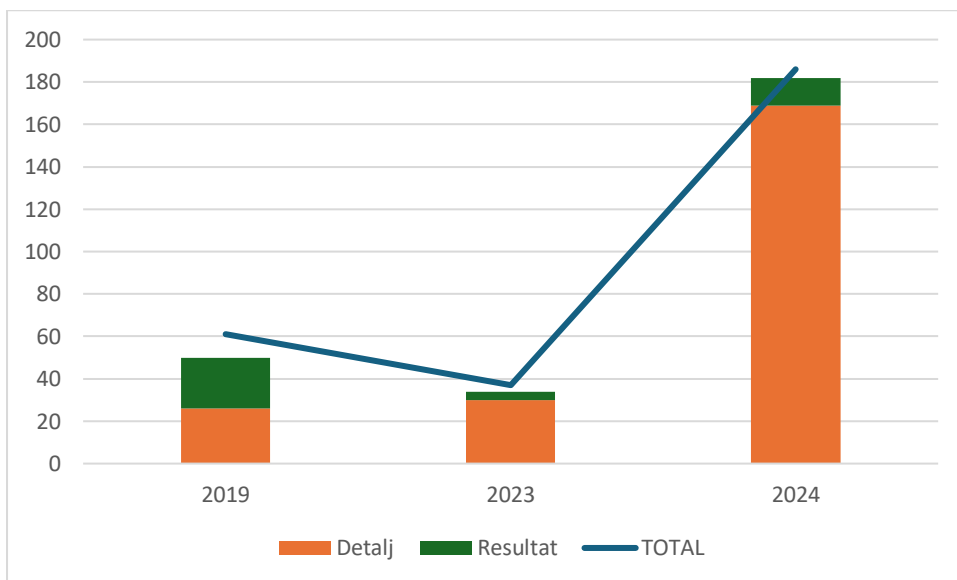
Heimevernet i 2023 har ikke fokus på handlingsrom, men desto mer fokus på Ukraina, inkludert beskrivelse av nå-situasjon, intensjon og ønsket slutttilstand, samt styringsparametere og 2 oppdrag. Rapportering er ikke beskrevet i ordren (Heimevernet, 2022).

Heimevernet opprettholder sitt høye fokus på Ukraina også i 2024, med Ukraina som fremste av fem prioriteringer. Antall oppdrag har eskalert, med hovedtyngden innenfor prosess. På lik linje med Hæren er det også flere detaljerte, individfokuserte oppdrag. Rapporteringskravene er heller ikke i år beskrevet. Det refereres til stående ordre for Heimevernet, men indikeres en dreining mot overordnede krav (Heimevernet, 2024).

	Input	Prosess	Resultat	Effekt	Rapp.krav		TOTAL
2019	22	4	24	11	2	2019	61
2023	10	20	4	3		2023	37
2024	11	158	13	4	3	2024	186

Figur 15: Fordeling av mål og rapporteringskrav (*- ekskludert rapporteringskrav)

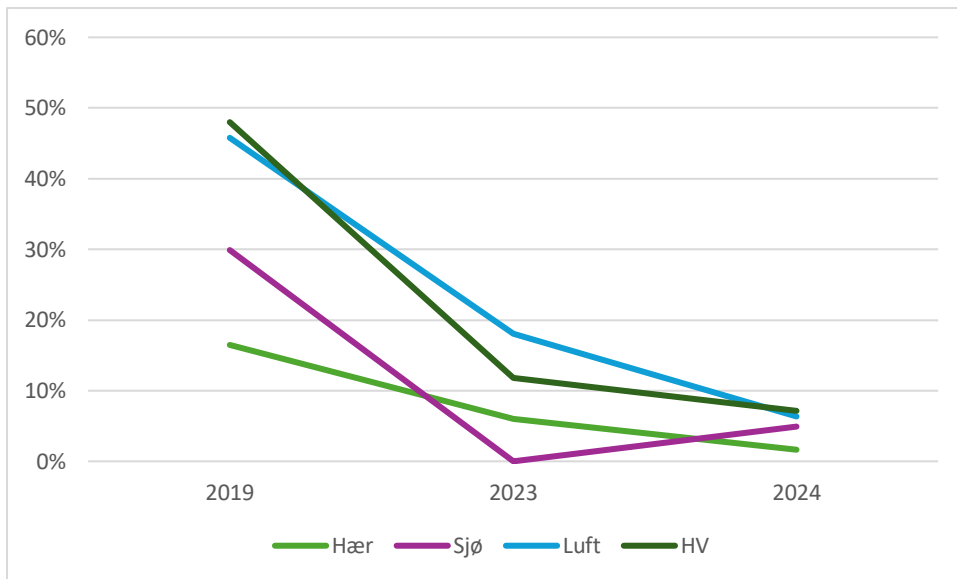
Heimevernets oppdrag, som lå lavt i antall både i 2019 og 2023, øker drastisk i 2024.



Figur 16: Utvikling i oppdrag i Heimevernet i perioden 2019-2024

5.5.5 Observasjoner på tvers av forsvarsgrenene

En forventning ville vært at det under en tillitsreform, evt i en periode med fokus på oppdragsbasert ledelse, ville være en dreining fra input- og prosessmål til resultatmål. Så har ikke skjedd. Det er heller en skarp reduksjon og så utflating på et lavt nivå.



Figur 17: Andel resultatmål i perioden 2019-2024

Hva er forskjellen på Hæren og Heimevernet kontra de to andre forsvarsgrenene? Askim et al. (2019) peker på styringskapasitet i egenskap av størrelse, eller struktur, som antall og geografisk utbredelse som faktorer som påvirker styring. Størrelse i antall underavdelinger er ikke vesentlig forskjellig mellom forsvarsgrenene, hhv ni i Hæren, fem i Sjøforsvaret, syv i Luftforsvaret og tretten i HV. Geografisk utbredelse er heller ikke vesentlig, da alle grenene har personell spredt utover hele Norge. Om noe burde størrelse (se figur under) gi økt styringskapasitet.

HV preges av en stor likhet med Hæren i oppdragsløsning. En stor andel av HVs ansatte har også sin bakgrunn fra nettopp Hæren. Dette har nok innvirkning på HVs likheter med Hæren kontra øvrige forsvarsgrener. En annen mulig forklaring kan også være teknologi og personell.

	Budsjett (MNOK, indeksjustert)			Ansatte	
	2019	2023	2024	Ansatte (Snitt)	VPL (Snitt)
Hær	6 511	7 562	7 450	4 000	4600
Sjø	6 489	6 883	6 977	2 400	1800
Luft	7 204	9 241	9 406	3 000	1200
HV	1 632	1 838	1 873	500	40000

Figur 18: Budsjett og antall ansatte/vernepliktige

Som det fremgår av tabellen over er Hæren over dobbelt så store i antall ansatte og vernepliktige sett i forhold til Sjø og Luft. De er allikevel noenlunde jevnbyrdige med Sjøforsvaret i budsjett, og ligger nesten 2 mrd NOK under Luftforsvaret. Hvis man fordeler budsjett på personell viser en kjapp utregning at hver soldat i Luftforsvaret koster 2.2 mill NOK, mens i Hæren får man

en soldat for snaut 900.000 NOK. Siden en soldat teoretisk sett skal koste det samme uavhengig av farge på uniformen, underbygger dette min beskrivelse i kontekstkapittelet, at Luft og Sjø er mer teknologidrevne organisasjoner. Det er teknologi som driver opp kostnaden, i forhold til Hæren, som er langt mer personelldrevne.

Heimevernet har en litt spesiell innretning med 40.000 soldater som gjennomgår en-ukens repetisjonsøvelser pr år, og er derfor ikke direkte sammenlignbare. Det fremgår likevel tydelig av tabellen, at de så absolutt er en personelldreven organisasjon.

6 Analyse

Forrige kapittel ga en oversikt over innhold i datakildene jeg har analysert. Det viste også hvilke observasjoner som kunne trekkes ut av disse kildene sett opp mot oppgavens tema og forskningsspørsmål. Hjulpet av teorien fra tidligere i oppgaven, vil jeg nå se på plausible forklaringer på hvorfor reformen (så langt) har endt hvor den er. Altså hva som kan forklare observasjonene i forrige kapittel.

Dette vil foregå etter samme inndeling, og med samme perspektiver som teorikapittelet. Reformen utgjør instrumentet for endring. De som reformeres (og kanskje ikke vil) utgjør institusjonen(e). Og til slutt så kommer omgivelsene, alt det som er rundt, med mulig påvirkning.

6.1 Reformen og det instrumentelle perspektivet

Som observasjonene over viser, står vi overfor en reform. Riktignok ikke en reform som kan tilskrives en enkelt opphavsmann, eller -kvinne, men heller et destillat av flere. Dette er Regjeringens og Forsvarsministerens reform. Forsvarssjefen har fått lov til å inspirere og strø over litt ekstra garnityr. Mye av det som sto på hans ingrediensliste inngår likevel ikke i selve reformen, men blir ivaretatt av tillitsreformens utøvende ledd, prosjekt Forsvarssektoren 2024.

Reform og reformbeslutninger preges gjerne av konsekvenslogikk. Man har en nå-situasjon, og et sted man ønsker seg. For å komme dit vurderer man alternativ, konsekvenser og deres sannsynlighet. Veien blir så basert på det alternativet som vil gi det beste resultat (Christensen et al., 2021). Forsvarsministeren vil jeg hevde her utviser en instrumentell tilnærming til reform, i form av hva han ønsker utført og hva som skal skje. Det er en klar konsekvenslogikk bak tillitsreformen. I sin beskrivelse legger Forsvarsministeren frem både dagens situasjon og problemer, hvor han vil, og hvordan vi skal komme dit. Det trekkes paralleller til andre deler

av forvaltningen (Nav og Skatteetaten) som illustrasjon på alternativ og konsekvenser (Forsvarsdepartementet, 2022; Gram, 2022).

En rendyrket instrumentell tilnærming fordrer dog rasjonalitet, en fullstendig oversikt over alternativer og valgmuligheter. I realiteten er dette et uopnåelig mål, og man ender derfor opp med subjektiv, eller begrenset, rasjonalitet. Til tross for at man selv anser seg som rasjonell vil blindsoner og skylapper medføre at man fatter beslutninger som i beste fall er tilfredsstillende. En nivådeling vil forbedre vilkårene for den begrensede rasjonaliteten, da beslutningssfæren reduseres tilsvarende fra nivå til nivå (Christensen et al., 2021; March, 1995).

Her ligger også noe av utfordringen med en instrumentell innretning på reformer generelt, og så også denne tillitsreformen. Forsvarsministeren og hans departement innehar ikke fullstendig, eller objektiv, rasjonalitet. Tillitsreformen drives frem med innhold som er levert av tredjeparter, både regjering og forsvarssjef. Parter som på samme måte kun har begrenset rasjonalitet. Både reformens problembeskrivelse og løsninger er neppe fattet på bakgrunn av en fullstendig oversikt over sektoren. Deler av beslutningen bærer preg av at tyve år gamle eksempler fra andre forvaltningsorgan har overføringsverdi. Det blir med andre ord det man kan se, eller blir fortalt, som bakes inn i reformen.

Hvor utrolig den enn må høres, så har innholdsleverandørene, som Forsvarssjefen, heller ikke fullstendig informasjon og oversikt over kompleksiteten i egen organisasjon. Et grep for å sørge for en bedring i rasjonalitet kunne selvfølgelig vært å begrense reformen til et nivå, eksempelvis mellom departement og etatene. Dette ville gitt økt rasjonalitet, men reformen ville da også blitt avstumpet. Mye av tillitsreform-prosjektet, Forsvarssektoren 2024, baserer seg på modernisering og effektivisering på alle nivåer i sektoren. Empirien viser også at reformen gjennom Forsvarssjefen og hans underlagte sjefer griper inn på lavere nivåer, med de variasjoner i utførelse det innebærer.

Utformingen av reformer kan ifølge Pollitt og Bouckaert (2017) ha stor variasjon, ovenfra-og-ned, midten-og-ut, eller nedenfra-og-opp, og alt derimellom. Et eksempel som trekkes frem betegnes som toppstyrt nedenfra-og-opp. Dette passer godt med Regjeringens innretning om at reformene skal være initiert fra toppen, men fylles av innhold nedenfra (KDD, 2022). Dette virker prisverdig, men som jeg påpekte allerede i teorikapittelet, så åpner «nedenfra» for mange løsninger. Her ser vi at det i stor grad er Forsvarssjefen, og hans opprinnelige reformbehov, som fyller Forsvarsministerens tillitsreform med innhold. Både rolleavklaringen mellom

etatene under departementet, og effektivisering av HR og økonomi har blitt en del av prosjektet Forsvarssektoren 2024, prosjektet som skal drive frem tillitsformen i praksis. Effektiviseringen er ikke en del av Forsvarsministerens reform, kun problembeskrivelsen, men den kommer også nedenfra.

Det som derimot mangler i reformen er hva Regjeringen beskriver som «Gi innspill til innholdet i reformen fra alle nivåer» (KDD, 2022, s. 6). Forsvarssjefen har nok fått innspill fra gode rådgivere i utarbeidelsen av sine reformbehov. Det er likevel usikkert om dette er dekkende for «alle nivåer». Det utøvende prosjektet, Forsvarssektoren 2024, er også topptunget innrettet, selv om det skal være medbestemmelse med inkludering av tillitsvalgte. Det blir da opp til arbeidstakerorganisasjonene å ivareta de lavere nivåene i organisasjonen. Noe som er en tilnærmet umulig oppgave i en kompleks organisasjon som Forsvaret. Ikke minst når man parallelt skal ivareta arbeidstagerne i omstilling innenfor økonomi, personellforvaltning, og etter hvert IKT, vedlikehold, og prosjektets mange andre områder og fagfelt.

Reformer krever også mange hensyn både i forhold til interessenter og utforming. Noen utformingsideer griper mer om seg enn andre, og sprer seg som virus fra land til land (Røvik, 2007). Ideene kan være populære også fordi de gir større muligheter for aksept hos viktige aktører. Potensiell motstand fra aktørene stiller også krav til prosessen (Greve, 2012; Pollitt & Bouckaert, 2017; Thelen, 2009). Regjeringen har et sterkt fokus på tillitsreform, som viser igjen fra Hurdalsplattformen (Arbeiderpartiet & Senterpartiet, 2021) til inspirasjonsnotat (KDD, 2022). Tillitsreform kvalifiserer som en «ny» og populær organisasjonside som brer om seg, etter en seiersgang hos våre nordiske naboer. Det er i tillegg en reformide som potensielt gjør det lettere å selge inn budskapet om reform og oppnå gjennomslag. Det må også tas hensyn til at man står ovenfor sterke aktører som arbeidstagerorganisasjoner. Disse bidrar tungt til utforming av prosessen. Derav kommer setningene om samarbeid og inkludering som gjennomsyrrer nivåene fra inspirasjonsnotat, gjennom departement og ned til forsvarssjef. En forsvarssjef som kanskje ikke har blitt smittet av viruset, men vet å utnytte den politiske idestrømmingen. Lenge før både inspirasjonsnotat og Forsvarsminister beskriver tillitsreform, er han ute og benytter begrepet. En smart politisk finte som bidrar til gjennomslag for hans ideer om både mindre og større endringer i den etterfølgende reformen.

Som både Pollitt og Bouckaert (2017), og Van Meter og Van Horn (1975) påpeker, er store endringer vanskeligere enn små. Det er krevende å flytte til en ny avdeling, men mye lettere å justere litt på en prosedyre. Tillitsreformen inneholder begge deler. Rendyrkingen av

ansvarsforhold mellom departement og etat, eller mellom etatene, er en mindre endring, nettopp av den grunn at det er en rendyrking av eksisterende forhold. En fullstendig omorganisering av personell- og økonomiområdet er derimot en større sak. Av den grunn er det interessant å merke seg at den store omorganiseringen er gjennomført, i hvert fall teknisk. Rendyrkingen er derimot ikke helt i mål. Selv om alle økonomene og personellmedarbeiderne nå har fått nye sjefer, nye firkanter og nye avdelinger, så betyr ikke det at man dermed er ferdig. Alt fra tilhørighet, lojalitet og påfølgende personellflukt, til utfordringer med manglende prosedyrer er blant problemene som her kan oppstå.

Et hovedtrekk ved New Public Management, performance management og mål- og resultatstyring er hvordan ledere skal få være (autonome) ledere, hvordan de skal styre på klare mål, og måles (og belønnes) på resultater. I mål- og resultatstyring skal dette styres gjennom budsjettprosesser og tildelingsbrev (Christensen et al., 2021; Hood, 1991; Lægred et al., 2006). Det skal sies at Forsvarsdepartementet har endret innretning fra oppdrag til rapporteringskrav, men dette er et resultat av overgangen fra iverksettelsesbrev til tildelingsbrev. Om noe har de forsøkt å rendyrke mål- og resultatstyring, men detaljgraden i rapporteringskravene og mangelen på målbare krav gjør at dette helst blir med forsøket. Videre har det i fra 2019 til 2023/2024 vært en omlegging av økonomisk tildeling. Iverksettelsesbrevet for 2019 (Forsvarsdepartementet, 2018) tildeler midler på separate kapitler for de enkelte driftsenheter i Forsvaret. I tildelingsbrevene for 2023 og 2024 (Forsvarsdepartementet, 2023a, 2024a) tildeles midler til Forsvaret på et enkelt kapittel. Dette kunne umiddelbart fremstå som en endring til økt økonomisk autonomi. Denne endringen foreligger allerede i tildelingsbrevet for 2021 (Forsvarsdepartementet, 2020), og er dermed neppe en indikasjon på tillitsreform, men heller et utslag av overgangen til tildelingsbrev. Oppdrag om å selv innrette egen stab for økt styring, samt andre oppdrag som pålegger Forsvarssjefen å omrokkere ressurser etter behov indikerer at det finnes en grad av strukturell autonomi.

Hvis den styrende part opplever at autonomien blir for sterk, kan denne reguleres gjennom en mer strikt styring gjennom hele resultatkjeden, dvs fra innsatsfaktor til effekt. Dette kalles «layering», dvs tilførsel av et styringslag for å begrense autonomien (Askim, 2015). Ofte preges også kontrollbehovet av et departements status, eller plassering på en «popularitetskurve» (Askim et al., 2019; May & Winter, 2007). Mengden av detaljstyring, input- og prosessrelaterte krav tyder på at departementet ønsker seg et tykt styringslag. Situasjonen i Ukraina gjør også at departementet får ekstra fokus, noe som ofte er en indikasjon på økt kontrollbehov. Dette kan

nok også bidra til å forklare at det ikke er noen endring i antall aktivitets-/rapporteringskrav, selv om dette kunne vært forventet.

Mengden prosessorienterte mål sammenfaller også godt med Wilsons (1989) beskrivelse av prosedyreorganisasjoner. En organisasjon hvor det er enklere å måle produksjon enn effekt, vil ofte overfokusere på prosedyrer og prosesser. Wilson eksemplifiserte dette med US Army som fokuserte på prosedyrer i fredstid, hvor effekten av krigsmaskinen ikke lot seg prøve ut. I krigstid derimot ble US Army til en håndverksorganisasjon, hvor kun effekt på slagmarken lot seg måle. Dette er sammenfallende med tynn institusjonalisme, hvor tillit reguleres gjennom kontroll og prosedyrer, og ofte begrenses til det kjente og forutsigbare. I overgangen til slagmarken ville derimot tykk institusjonalisme, som sammenfaller med tillitsbasert og oppdragsbasert ledelse gi bedre resultater (Axelsson & Høyer, 2016). Den utviste utøvelsen av tillit gjennom kontroll og forutsigbare forhold, som tynn institusjonalisme innebærer, er ikke forenlig med en organisasjon som er innrettet mot svært uforutsigbare forhold. Et av Forsvarssjefens mantra er at organisasjonen skal fungere mest mulig likt i både fred, krise og krig. En flodbølge av rapporteringskrav vanskeliggjør dette.

6.2 De reformerte og det institusjonelle perspektivet

Som jeg tidligere har vært inne på ligger det et perspektivparadoks i Forsvaret, «hæla sammen»-instrumentet opp mot institusjonen med faner, flagg. En kultur hvor ledelse har røtter tilbake til slaget om Königgratz i 1866, og det er intern rivalisering mellom forsvarsgrenene. Kultur og historie er også mye av forklaringen på forskjellene mellom de personeldrevne og de teknologidrevne forsvarsgrenene. For det er definitivt ikke alle som slår hæla sammen og følger lojalt opp.

Et av kjennetegnene ved mål- og resultatstyring er det som kalles et prinsipal-agentforhold, og reguleringen av dette. Dette er et kontraktuelt forhold modellert etter økonomisk teori. Prinsipalen setter mål, og agenten utfører disse. Faren ligger i at agenten kanskje vil prioritere egen vinning, heller enn å kun fokusere på prinsipalens beste (March, 1995). I de tilfellene agenten faktisk prioriterer fellesskapet over seg selv står vi overfor en forvalter. Hen vil i mye større grad være indre motivert og anse prinsipalens mål som sine egne. Forvalteren i Stewardship theory som det kalles, vil derfor også nyte større tillit fra prinsipalen (Davis et al., 1997). Mellom prinsipal og det utførende leddet, agenten, vil det i mitt tilfelle være tildelingsbrevene og virksomhetsplanene som er kontrakten som regulerer forholdet dem imellom. En forventning ville være at Forsvarssjefens og hans underlagte opptrer som

forvaltere, heller enn agenter. Det er tross alt noe uselvisk over det å vie sitt liv og karriere til potensielt å ofre livet «for Konge og Fedreland». Problemet er bare at en forvalter i mye større grad ville forholdt seg instrumentelt til avtalene, og ikke foretatt justeringer som tilgodeser egne behov.

På samme måte som forvalteren (Davis et al., 1997) hadde prinsipalen og fellesskapets beste i tankene, har man det som betegnes organisatorisk lojalitet. Her er det sammenfallende verdier som er viktig, og hvilken gruppe agenten identifiserer seg med. Dette åpner i større grad for at gruppen og dens verdier dikterer valgene, selv om disse er i konflikt med den større gruppen eller nivået over (Simon, 1997). Vi ser at prinsipal-agent/forvalter-forholdene varierer mellom nivåene. Forsvarssjefen er forholdsvis tro mot påleggene fra Forsvarsdepartementet, og dermed er en forvalter. Hæren derimot avviker i mye større grad fra kontrakten. Det tyder på at organisatorisk lojalitet tar presedens over forvalteren. Det blir viktigere å opprettholde gruppen enn helheten. Noe som også har vært tilfelle tidligere, og ikke unikt for Hæren (Diesen, 2021). Forsvarsdepartementet på sin side, utviser liten forvalter-tillit til sine underlagte, men heller et stort behov for å regulere agentens utførelse.

Kontrollbehovet og styringsformen er noe atypisk for departement og etater med et langt og etablert forhold. Spesielt styringsforhold som har vært etablert før innføringen av mål- og resultatstyring pleier gjerne å ha funnet sin særegne og institusjonaliserte form for styring. Denne er gjerne også preget av færre krav enn mer nyetablerte forhold (Askim et al., 2019). Vi står her ovenfor et av de eldste ekteskapene i norsk forvaltningshistorie. Hverken departement eller etat har gjennomgått større endringer i tilknytningsform på lang tid. Forsvarsdepartementet er å anse som et stabilt departement i motsetning til en del andre departement og fagområder som endrer oppheng, navn og tilknytning jevnlig ifm regjeringsskifter. Dette burde da være en indikator på at man her skulle finne en etablert styringsform, og dermed mindre kontrollbehov. Historien gir dog indikasjoner på at forholdet til tider har vært preget av turbulens (Bjerga, 2014; Bogen & Håkenstad, 2015). Et forhold preget av en ektefelle som både tømmer kontoene, ikke innfrir på sine ekteskapelige plikter (stridsevne) og stritter imot når oppvasken skal tas (tidligere reformer). Dette kan vel kanskje gi enhver motpart grobunn for mistillit og behov for kontroll.

Historie, sammen med kultur, er nok også et bidrag til at reformen går på kvist og ikke følger sitt ønskede, instrumentelle spor. Institusjonell tenkning preges noe av det samme som organisatorisk lojalitet (Simon, 1997). Rasjonalitet byttes ut med å holde fast på vi-et, hvem vi

er, og hva vi gjør. Kollektive regelsett, vokabular, holdninger og forventinger styrer mer enn pålegg ovenfra. Det er viktigere at beslutninger passer, enn at den gir det absolutte beste resultatet (Olsen, 2016; Roness, 2005). Og Forsvarssjefen bidrar til dette vi-et, bokstavelig talt. Hans virksomhetsplan for 2023-2034 (Forsvaret, 2023, s. 2) åpner med «Vi», hvor det bl.a. fremheves å ta vare på kultur, tradisjon og særegenheter, også imellom forsvarsgrenene. I rettferdighetens navn er «Vi» også kreativitet, tillit, og mye, mye mer, men det er illustrerende for kultur og institusjonell tenkning.

Vi-tekning er også kontinuitet og en egen gjennomføringskapasitet, men bidrar også til sendrektighet og lav endringsvilje. Innovasjon kveles av indoktrinering i eksisterende tankegods. Indoktrineringen bidrar til sti-avhengighet, dvs at man gjentar forutgående valg på ny og på ny. Tidligere erfaringer vurderes høyt og bidrar til at reformer ofte vurderes som umulige å gjennomføre (Brunsson & Olsen, 1990; March & Olsen, 1989). Dette bidrar til at reformer avvises, eller modifiseres til å «passe» organisasjonen. Uønskede organisasjonsendringer, motstridende verdier og lojaliteter, eller egeninteresse kan stå i veien for en reform. Som i så mange andre tilfeller vet man selv best hva som passer og er best. De endringene som gjøres dreier seg ofte mer om å «pynte bruden» for å virke endringsvillig, enn å faktisk gjøre dype og varige endringer (Brunsson & Olsen, 1990; Van Meter & Van Horn, 1975).

Forsvarsministerens reform inneholder en opprydding i ansvarsforhold mellom departement og etat, og en reduksjon i detaljstyring. Det må være lov å stille spørsmål ved om dette, selv om det sikkert står høyt på Forsvarets og Forsvarssjefens ønskeliste, er innhold som kommer nedenfra, eller om det følger av «kravspesifikasjonen» i inspirasjonsnotatet. Mine observasjoner kan indikere at det er sistnevnte heller enn førstnevnte. Hverken innretningen på Integreert Strategisk Ledelse eller mengden av (detalj-)styring er nevneverdig endret.

Det kan også stilles spørsmål ved om endringer i ansvarsforhold og detaljstyring er noe Forsvarsdepartementet ønsker? De foreløpige resultatene av reformen, gjennomført av departementsråden i Forsvarssektoren 2024-prosjektet, peker på at det er enkelte deler som prioriteres. Deler som gir Forsvarssjefen hva han ønsker seg, som delvis kan dekkes inn under den omtalte fragmenteringen i tillitsreformen, og som ikke har noen stor påvirkning på departementet. Fra departementets side blir reformen altså en overflateøvelse. Man gjennomfører en stor mengde endringer som gir inntrykk av en tillitsreform under

implementering, og finner kanskje til og med nye endringer som opprettholder et skinn av fornyelse.

Forsvarsdepartementet er tross alt en institusjon i seg selv. Selv om rotasjonen av personell inn og ut av departementet sannsynligvis er høyere enn i Forsvaret, holdes gamle verdier og erfaringer i hevd. Som institusjon ser departementet at deler av reformen ikke harmonerer med hva som er i deres interesse, og at de ønsker å opprettholde nåværende innretning og organisasjon. Selv om Forsvarsministeren ser en avklaring og ansvarsdeling mellom departement og etat som passende, er ikke departementet enig. Det er mer behagelig å ha Forsvarssjefen som lakei i egen korridor, enn som friherre. Det å skille departement og etat, og gi ham større styringskapasitet har vært prøvd før (Bjerga, 2014; Bogen & Håkenstad, 2015; Høiback, 2020). Departementets erfaringer taler for at dette kanskje ikke er et aspekt ved reformen som trenger å gjennomføres.

Selv om Forsvarsdepartementet klamrer seg til fordums erfaringer, kan man ikke se forbi at det har vært en rivende utvikling på enkelte områder i løpet av de 35 årene som har gått fra Wilsons nedtegnet sine betraktninger rundt organisasjoner. Den gang var militære organisasjoner preget av prosedyre, i mangel på effekter å måle. Det var først når US Army gikk ut i strid man kunne måle effektene, om en avdeling vant eller tapte, men da var til gjengjeld produksjonen (og anvendelsen av prosedyrene), hvordan man kriget ikke lenger mulig å observere (Wilson, 1989). Dette fordret oppdragsbasert ledelse. Når et skip la fra kai, eller et fly tok av, var muligheten for kontroll umiddelbart redusert. For enkelte fartøyer, som ubåter, som i neddykket tilstand var utenfor radiodekning, var kontrollen nesten null. Da måtte man ha tillit til at den man hadde satt som skipssjef, pilot eller fartøysjef kunne gjøre jobben sin. Nå til dags derimot har man total kontroll. Man vet når et missil skytes ut, og hva det treffer, nesten før piloten har flyttet fingeren til avtrekkeren (Forsvarets Forskningsinstitutt, 2024).

Dette innebærer at i de teknologidrevne forsvarsgrenene har man gått fra håndverks- til produksjonsorganisasjoner, dvs fra ingen til full oversikt over både produksjon og effekt. Selv om det også har vært teknologisk utvikling i de personelldrevne forsvarsgrenene, så er man her fortsatt mye nærmere prosedyre- og, på sikt, muligens håndverksdrevne, organisasjoner (Wilson, 1989). Dette kan også bidra til å forklare forskjellene i tilnærming mellom forsvarsgrenene. For sjø og luft er dette bare en videreføring av etablerte sannheter. De har i noen grad alltid vært avhengige av oppdragsbasert ledelse, og har derigjennom allerede etablert tillit og handlingsrom. Hæren (og Heimevernet) har derimot alltid kunnet kontrollere utførelsen.

En tropp eller et kompani har sjelden vært mer enn et dagsritt, eller en biltur unna. På sett og vis er forsvarsgrenene også sti-avhengige i sin utførelse. Noen opprettholder tillit av gammel vane, andre opprettholder kontroll, for «slik har vi alltid gjort det».

6.3 Slagmarken rundt - Omgivelsesperspektivet

Selv om man gjør det samme igjen og igjen, er det samtidig mye annet som foregår på en og samme tid. En ulykke eller krise kan i noen tilfeller endre en hel reform. Tid og ressurser til å gjennomføre reformen er også viktig for den som reformeres (Greve, 2012; Pollitt & Bouckaert, 2017). Samtidig trenger ikke disse hendelsene innvirke direkte på reformen og dens utforming. De kan vel så gjerne være et bakteppe, eller bidra til endringer underveis. Eksempelvis kan hendelser som sammenfaller i tid med reformen bidra til at involverte aktører treffer andre valg som igjen innvirker på reformens implementering (Greve, 2012; Roness, 1997). Den største hendelsen som sammenfaller med denne reformen er Russlands invasjon i Ukraina, som fortsatt spøker i kulissene. En hendelse som på ingen måte utløser reformen. Forsvarssjefens tankegods, som målbærer mye av reformen, er tross alt lansert noen uker før invasjonen.

Ukraina må likevel anees å påvirke gjennomførelsen. Det er synlig i styringsdokumentene, om ikke like eksplisitt i den gjennomgående styringen. Det er også en faktor som påvirker behovet for tid og ressurser i mottagerleddet til å gjennomføre reformen. Som tidligere kommentert gjør Ukraina at Forsvarsdepartementet gis et oppsving i status og popularitet. Når ytre farer truer er ikke forsvar lenger bare en salderingspost. Denne plassen i rampelyset kommer selvfølgelig ikke uten kostnader. Selv om supplerende tildelingsbrev ikke inngår som en del av datagrunnlaget, kan det likevel nevnes at det i 2022, invasjonsåret, var 169 supplerende tildelingsbrev som ble produsert og oversendt Forsvaret. Antallet sank betraktelig året etter, men at ikke Ukraina skal påvirke reformen og implementeringskapasiteten er lite trolig. Flere av forsvarsgrenene har Ukraina som sin øverste prioritet. Det innebærer at selv om det ikke gis eksplisitte oppdrag i virksomhetsplanene, vil nok pågående arbeid med donasjoner av materiell, eller opplæring av ukrainske styrker i Norge eller Storbritannia kreve både verdifull tid og ellers begrensede ressurser.

Samtidig har to kommisjoner levert sine nedstemmende rapporter, uten at dette ser ut til å ha hatt nevneverdig innflytelse. Disse nevnes ikke med et ord i noe styringsdokument. Tillitsreformen (og reformprosjektet Forsvarssektoren 2024) anees kanskje å være tilfredsstillende i seg selv for å adressere de utfordringene som pekes på i kommisjonsrapportene. Prosjektet som springer ut av tillitsreformen er også så dynamisk i

innretning at kommisjonenes anbefalinger kan absorberes der, uten å komme til uttrykk i formelle styringsdokumenter. Dette vil igjen påvirke reformen, selv om det ikke er synlig direkte.

Kommisjonsrapportene peker også på forhold som gjør oss sårbare i turbulente tider, tider skapt av situasjoner som den i Ukraina. Dette gjør omgivelsene mer komplekse, og skaper usikkerhet gjennom å endre forutsetninger, og fordre større krav til hurtige endringer. Da blir utfordringen å tilpasse seg hurtig nok til at man ikke havner bakpå i forhold til ytterligere endringer i som påvirker stabiliteten (Ansell & Trondal, 2018; Hatch, 2018). En endring som ofte drives frem av usikkerhet er et skifte mot økt homogenitet, og gjerne det som kalles etterlignende isomorfi. En organisasjon velger da å etterape innretningen til en annen organisasjon som man anser å ha «knekt koden» (DiMaggio & Powell, 1983). I roligere tider, i «dyp fred», som perioden før invasjonen i Ukraina ble omtalt som, var omgivelsene mer stabile, og mindre komplekse. Det vitner også oppdragsmengden til Hæren og Heimevernet om. Selv om turbulensen treffer hele forsvarssektoren, er nok de landbaserte og personelldrevne organisasjonene, Hæren (og Heimevernet) blant dem som i størst grad føler endringene i forutsetninger, selv om det ikke klart fremgår av virksomhetsplanene. Dette krever at Hæren og HV i større grad må prøve å balansere ut den usikkerheten som her foreligger.

Mye avhenger av den organisasjonen som skal håndtere turbulens. For enkelte vil dette være normalen, men selv for dem er ikke alltid de beste kriseplaner er gode nok. Derfor må det treffes tiltak for å håndtere og stabilisere situasjonen, eller gjøres endringer som er tilstrekkelige for å håndtere de nye forutsetningene. Ekstra kapasitet, stadig endring, vertikal integrasjon, moduler eller frikobling inngår i organisasjonen verktøykasse (Ansell & Trondal, 2018). Forsvarsbudsjettet har i nyere tid ikke gitt mulighet for økning i kapasitet. Selv om Forsvaret har vært preget av endring, så er ikke den endringen av en type som bedrer evnen til å takle utfordrende omgivelser. Det kan også argumenteres for at endringer i Forsvaret ikke er så gjennomgående som man kunne ønske (Friis, 2021). Frikobling for å skjerme andre deler av organisasjonen er ikke mulig, siden man i krise vil ha behov for alt man greier å mønstre. Da gjenstår kun å trekke organisasjonen nærmere, og integrere vertikalt, som her gjøres gjennom detaljert styring ut i de enkelte avdelinger.

Selv om kulturen og prosedyrene (Forsvarssjefen, 2020) tilsier autonomi gjennom oppdragsbasert ledelse, så innfører man et styringslag for å kunne kontrollere turbulens, man reduserer båndbredden på autonomi til tynn institusjonalisme. Her går Hæren foran, men jeg

mistenker isomorfi slår inn og bidrar til at Heimevernet følger etter. Den opplevde usikkerheten som krigen i Ukraina innebærer, gir seg utslag i at HV ser til «storebror», Hæren, og kopierer deres tilnærming til styring.

6.4 Veien videre – Studiet av reformen her og nå

Denne reformen er langt ifra ferdig. Selv om ambisjonen var at arbeidet skulle være ferdigstilt i 2024 er så ikke tilfelle. Prosjekt Forsvarssektoren 2024, er spøkefullt omdøpt til Forsvarssektoren 2025 på folkemunne, også av prosjektets leder, departementsråden (Hermansen, 2024).

Det er varierende når man kan måle resultater av en reform. På samme måte som mål- og resultatstyring kan også reform måles langs en verdikjede. Innsatsfaktorene kan måles først, deretter prosesser, resultater, og til sist, effekt og måloppnåelse (Pollitt & Bouckaert, 2017). Dette innebærer også at min analyse kun blir et øyeblikksbilde, og ikke en helhetlig gjennomgang av reformen. Som både Askim et al. (2010) og Pollitt og Bouckaert (2017) påpeker, analyserer jeg kortsiktige resultater og ikke langsiktige effekter.

Flere av målsetningene i reformen og reformprosjektet Forsvarssektoren 2024 er å anse som gjennomført. Som jeg var inne på tidligere er økonomene nå plassert i Forsvarets økonomisenter, og personellmedarbeiderne i Forsvarets Personell- og Vernepliktssenter. Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell har fått beskjed i tildelingsbrevene at nå er det Forsvarssjefen som er sjef og bestiller. Men dette endrer jo i grunnen svært lite. Kultur, tradisjon og prosedyrer endres sjelden med et pennestrøk. Det Vi-et som hadde gjennomføringskapasitet i gammel organisering, må nå bruke tid på å utvikle et nytt Vi. Og de stiene som Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell er vant med å følge er kanskje borte fra ledelsens kart, men neppe nede i organisasjonen.

I så måte befinner man seg på første steg i reformanalysen. Innsatsfaktorene er på plass, men ikke prosessene. Etter hvert vil prosessene endres, og kapasiteten forhåpentligvis øke i tråd med intensjonen. Det fordrer at de videre endringene sørger for at det ikke bare er symptomer som korrigeres, men også de grunnleggende forutsetningene som bidro til problemet (Argyris & Schön, 1978).

I mellomtiden har reformens spisse ende, prosjekt Forsvarssektoren 2024, identifisert flere områder som skal reformeres. IKT, innkjøp, og forsyning står for tur utover høsten 2024 og vinteren 2025, og det identifiseres stadig nye. Som tidligere påpekt, en kan mistenke

departementet for å skyve «fragmentering» foran seg for å unngå å ta tak i reformer som treffer internt. For når har man egentlig oppnådd «en mindre fragmentert forsvarssektor»?

7 Konklusjon

«Se til Forsvaret!» burde jeg si. Oppdragsbasert ledelse innførte vi i 1986, 36 år før tillitsreformen (Johnsen & Lunde, 2011). Og Forsvarets grunnsyn på ledelse (Forsvarssjefen, 2020) inneholder mye av det regjering og forsvarsminister prøver å oppnå med tillitsreform, både tillitsbasert ledelse, faglig skjønn, og løsninger målt på resultat (eller opp mot intensjon). Hele tiden med mål- og resultatstyring for å opprettholde nødvendig kontroll. Spørsmålet er bare om nesten fire tiår med erfaring gir oss noe fortrinn.

Denne oppgaven skulle se på om tillitsreformen endret mål- og resultatstyring i Forsvaret. Reformen fortsatt er pågående og trekker ut i tid. Da kan jeg, som påpekt over, ikke tilby noen endelig konklusjon. Svaret på om tillitsreformen endret styringen må, på det nåværende tidspunkt, nesten bli både ja og jai, men mest nei. Det er endringer å spore på noen områder, men kanskje vel så mye i negativ, som i positiv retning, på alle nivåer.

7.1 I negativ retning:

Den absolutt mest sentrale prioriteten i Regjeringens tillitsreform er en fjerning av unødvendig tid- og ressurskrevende rapportering. Rapportering skulle være på resultater og måloppnåelse (KDD, 2022). Når Forsvarsministeren iverksetter tillitsreformen i forsvarssektoren blir dette spesifisert som en omlegging fra detalj- til resultatstyring fra Forsvarsdepartementet. Det kan virke som departementet ikke har mottatt dette skrevet. Antall krav er ikke redusert. De øker fra 74% til 92% aktivitets-/rapporteringskrav som ligger i produksjonsenden av skalaen, og reduserer resultatmål markant. De har selvfølgelig, som så mange andre, ikke noe behov for endring av etablerte forhold. Hverken i form av målstyring eller skille mellom departement og etat, som er en annen målsetning hos Forsvarsministeren. Historien har vist at en frikoblet forsvarssjef kan være problematisk (Bjerga, 2014; Bogen & Håkenstad, 2015; Høiback, 2020). Det er gått nesten et kvart århundre siden sist Forsvarssjefen kun var etatssjef. Departementsråder og andre ansatte har kommet og gått i departementet. Like fullt ligger historien i veggene og gjenfortelles til enhver nyansatt som skrekkehistorier rundt leirbålet. Da vet selvfølgelig departementet mye bedre enn statsråden hvordan dette bør innrettes, og det er ikke slik reformen sier. I stedet gjennomfører man store reformer som kanskje ikke har så mye

med tillitsreform å gjøre. Det skjermer i det minste fra endring, og fremstiller departementet som endringsvillig (Brunsson & Olsen, 1990; March & Olsen, 1989).

7.2 I positiv retning:

Forsvarssjefen derimot, han har lest og forstått tillitsreform. Først gjennom et uttalt reformbehov, som et grep for å få en reform som inneholder mye av det han ønsker seg. Tillitsreform som ide veier tungt hos Regjeringen, som aktør gir dette ham påvirkningskraft (Greve, 2012; Pollitt & Bouckaert, 2017). Han vet også å levere tillitsreform i praksis i egen organisasjon. I Forsvaret er antall oppdrag redusert med over 60%, og ikke minst, rapportering er redusert til kun måloppnåelse og Forsvarssjefens tre effektmål.

7.3 I begge retninger:

Forsvarssjefens underlagte sjefer derimot omfavner og viderefører endringene som er ment å komme dem til del, i varierende grad. Hos dem som allerede hadde tillit, videreføres og forsterkes dette, i tråd med Forsvarssjefens intensjon. Både Sjø- og Luftforsvaret utviser en reduksjon i antall oppdrag, og innretter seg med samme rapportering som forsvarssjef. Motsatsen blir dem som ikke hadde historie for tillit i like stor grad, hvor man legger seg på et utstrakt kontrollregime. Hæren tredobler antall oppdrag fra 2019 til 2024, til 553, og legger seg på et detaljnivå der det kun mangler navn for å ha fullendt detaljstyring av oppdrag. Heimevernet halverer først oppdragsmengden fra 2019 til 2023, men følger så etter Hæren og femdobler i 2024.

Det finnes et ordtak i Forsvaret som sier «Sjøforsvaret har tradisjoner, Hæren har regler, og Luftforsvaret har dårlige vaner». Uten at man skal ta spøkefull intern rivalisering mellom forsvarsgrenene som empiri, inneholder nok ordtaket en kime av sannhet. Det bygger opp om Hæren som en prosedyreorganisasjon, på samme måte som Wilson (1989) fant hos US Army. Kombinert med frykten for en Ukraina-lignende krig, som minner mer om første verdenskrig, enn nyere, teknologiske scenarioer, så blir kontrollbehovet stort. Historien viser også at spesielt Hæren sjelden har kommet godt ut av noe som inneholder ordet reform (Bogen & Håkenstad, 2015). Da stritter man mot med alt man har. Det blir viktig å «circle the wagons», trekke sammen og hegne om sine egne, og sin egenart (Ansell & Trondal, 2018; Simon, 1997). Heimevernet følger bare etter og etterligner sitt arnested og forbilde, som lillebrødre ofte gjør (DiMaggio & Powell, 1983).

7.4 Oppsummering

Totalt sett kan man stille spørsmål ved om tillitsreformen, eller Forsvarssjefen, er den som har endret mål- og resultatstyring i Forsvaret mest. Tillitsreformen har endret mye, men kanskje mest på papiret, og ikke det som ligger nærmest tillitsreform, som mål- og resultatstyring. Der har Forsvarssjefen vært nødt til å ta grep selv i egen etat. Det er bare synd at ikke alle under ham følger like lojalt opp. For de landbaserte grenene kan det virke som Ukraina er viktigere enn reform. Tillitsreformen og reformprosjektet ser likevel ut til å gi Forsvarssjefen mye av det han pekte på. Bare ikke friheten. Det har man tross alt prøvd før.

8 Svakheter ved metoden

Jeg ser at jeg gjennom avgrensning også har avskåret meg fra en del potensielle observasjoner. Som den observante leser vil se, har jeg eksemplevis vært nødt til å smugtitte i tildelingsbrevet for 2021 for å avkrefte en mulig observasjon innen økonomisk autonomi. Endringen fra iverksettelsesbrev (i 2019) til tildelingsbrev (for 2023/2024) gjør at sammenligninger ikke alltid er direkte overførbare og innretningen på dokumentene er forskjellig. Likevel ville ikke sammenligning med tildelingsbrevene fra 2021 (som er første år Forsvaret mottok tildelingsbrev) eller 2022 gitt et godt utgangspunkt grunnet COVID, med alle tilpasninger det medførte.

Avgrensningen til tildelingsbrev og virksomhetsplaner, mens supplerende tildelingsbrev, styringsdialog, m.v. utelates, gjør også at det er store mengder informasjon som ikke inngår i analysen. Spesielt Ukraina omtales gjerne i supplerende tildelingsbrev, noen med høyere gradering. Som tidligere nevnt kom det i 2022, året hvor Russland gikk til fullskala invasjon, 169 supplerende tildelingsbrev. Mye av omgivelsesfaktorene og opplevd turbulens kan derfor ligge skjult her. Det er likevel et uttalt mål fra Regjeringen at tillitsreformene skal være synlige i tildelingsbrevene for 2023. Hvis en mye større andel av den reelle tillitsreformen kun kommer til uttrykk i supplerende tildelingsbrev, ville det selvfølgelig vært en fantastisk observasjon, men samtidig lite sannsynlig.

En stor del av oppdragene og kravene jeg har kategorisert som prosessmål, og derigjennom har tilskrevet detaljstyring, kunne kanskje vært lest med andre briller. I mitt rammeverk beskriver jeg dette som oppdrag av typen fortsett, viderefør, videreutvikle, støtt, bistå, utvikle, planlegg, vurder, m.v. Mitt resonnement er at disse oppdragene henspiller på aktivitet og prosesser i en verdikjede, og er uten noen gitt slutttilstand og dermed resultat. Det kan argumenteres for at

oppdrag som eksempelvis «viderefør oppdrag med ...», «styrk evnen til ...», eller «planlegg overføring fra ...» ikke kan ansees som detaljstyring. Oppdrag av denne typen kan i stedet sees på som åpne oppdrag, uten et klart kvantitativt eller kvalitativt mål. Det er likevel oppdrag som åpner for anvendelse av faglig skjønn og kan gi potensielle resultat. Noe som vil være i tråd med Regjeringens tillitsreform (KDD, 2022).

Styringsdokumentene gir kun kalde, tørre fakta. Dette var et bevisst metodevalg jeg gjorde ved inngangen til denne oppgaven. Intervjuer med nøkkelpersonell som var involvert i prosessene ville nok bidratt til å belyse temaet ytterligere. Innsyn i avveininger i kulissene, presset med kommisjoner og Ukraina, hvordan reformen og styringen oppleves på de forskjellige nivåene? Samtidig ville dette krevd andre avgrensinger for å bli håndterbart. Da måtte eksempelvis nivåene under Forsvarssjefen bli valgt bort. Og her ligger vel så mange interessante observasjoner, som det intervjuer ville avsløre, ikke minst om dybden på reformen.

Jeg har så langt hatt gleden av å spise lunch med Forsvarssjefen, og treffer jevnlig sjef Luftforsvaret, så jeg har kunnet skrape litt i overflaten. Neste gang jeg treffer noen andre av aktørene vil jeg nok også pense samtalen innom tillitsreformen. Jeg er fortsatt nysgjerrig.

9 Videre forskning

Og for andre som fortsatt måtte være nysgjerrige, så ligger mange muligheter i metodekritikken over, men også i andre tilnærminger. Bjørn Breivik (2010) har utviklet et eget rammeverk for å studere mål- og resultatstyring i praksis. Dette kunne vært interessant å anvende på de samme prosessene. Som oppgaven har vist er det en tydelig (og skriftlig uttrykt) misnøye med mål og rapporteringskravene som pålegges etaten.

På samme måte ville det vært interessant å se i hvilken grad tildelingsbrev eller virksomhetsplaner farges av forfatterne. Lars S. Lervik tiltrådte som sjef Hæren i juni 2020, kan det være årsaken til de store forskjellene mellom 2019 og 2023-24? Det er selvfølgelig ikke grensjefene eller statsrådene som skriver sine planer, man har da folk til slikt! Likevel er det også interessant å se på om skyggeforfatterne, profesjonsstyret, eller sjefen, preger innretningen på styringen mest.

Det er også indikasjoner på at den sterke tillitskulturen innenfor eksempelvis forsvar som trekkes frem av Colquitt, Lepine og Zapata (2011, sitert i Julsrud, 2018), kanskje ikke er så sterk allikevel, i hvert fall ikke på tvers av nivåene. Det samme gjelder Askim et al. (2019) hvor

gamle forhold mellom departement og etat er så institusjonaliserte at det eksisterer færre krav, noe mine observasjoner ikke tyder på. Her er det mye å fore nysgjerrigheten med videre.

Litteratur

- Ansell, C. & Trondal, J. (2018). Governing Turbulence: An Organizational- Institutional Agenda. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 43-57. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx013>
- Arbeiderpartiet & Senterpartiet. (2021). *Hurdalsplattformen : for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet : 2021-2025*. Arbeiderpartiet.
- Argyris, C. & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning : a theory of action perspective*. Addison-Wesley.
- Askim, J. (2015). The Role of Performance Management in the Steering of Executive Agencies: Layered, Imbedded, or Disjointed? *Public Performance & Management Review*, 38(3), 365-394. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1006463>
- Askim, J., Bjurstrøm, K. H. & Kjærvik, J. (2019). Quasi-Contractual Ministerial Steering of State Agencies: Its Intensity, Modes, and How Agency Characteristics Matter. *International Public Management Journal*, 22(3), 470-498. <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1547339>
- Askim, J., Christensen, T. & Lægreid, P. (2015). Accountability and Performance Management: The Norwegian Hospital, Welfare, and Immigration Administration. *International journal of public administration*, 38(13-14), 971-982. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1069840>
- Askim, J., Christensen, T. O. M., Fimreite, A. L. & Lægreid, P. E. R. (2010). How to Assess Administrative Reform? Investigating the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform. *Public Administration*, 88(1), 232-246. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01809.x>
- Aspøy, A. (2021). Mål, fag eller tillit? *Stat & Styling*, 31(2), 42-45. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-750X-2021-02-12x>
- Axelsson, J. & Høyer, H. C. (2016). Tillit og kontroll – som ild og vann eller som sukker og kanel. I H. C. Høyer, S. Kasa & B. S. Tranøy (Red.), *Tillit, styling, kontroll* (s. 47-59). Universitetsforl.
- Bjerga, K. I. (2014). *Forsvarspolitik og forvaltningspolitikk? : organisering, reformer og militæreksepsjonalisme i Forsvarets sentrale ledelse mellom 1940 og 2003* [University of Bergen]. Bergen.
- Bjerga, K. I. & Gjeseth, G. (2010). Heimevernet og Hæren: landforsvaret stykkevis og delt - eller helt?
- Bogen, O. & Håkenstad, M. (2015). *Balansegang : Forsvarets omstilling etter den kalde krigen*. Dreyers forl. <https://contents.bibs.aws.unit.no/content/?isbn=9788282651363>
- <https://contents.bibs.aws.unit.no/files/images/large/3/6/9788282651363.jpg>
- <https://contents.bibs.aws.unit.no/files/images/original/3/6/9788282651363.jpg>
- <https://contents.bibs.aws.unit.no/files/images/small/3/6/9788282651363.jpg>
- <https://contents.bibs.aws.unit.no/?isbn=9788282651363>
- https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2018052548143
- Bouckaert, G. & Halligan, J. (2009). Performance and Trust: Developmental paths and optional directions. I P. G. S. Roness, Harald (Red.), *Change and continuity in public sector organizations* (s. 257-277). Fagbokforlaget.

- Breivik, B. (2010). Mål- og resultatstyring i praksis – En studie av styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. I. Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Bringselius, L. (2017). *Tillitsbasert styring og ledning : Ett ramverk*.
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1990). *Makten att reformera : intressen, institutioner och näringspolitik*. Carlssons.
- Bukve, O. (2021). *Forstå, forklare, forandre : om design av samfunnsvitenskaplege forskingsprosjekt* (2. utgåve. utg.). Universitetsforlaget.
- Bøgh Andersen, L., Greve, C., Klaudi Klausen, K. & Torfing, J. (2020). *Offentlige styringsparadigmer : konkurrence og sameksistens* (2. udgave. utg.). Djøf Forlag.
- Christensen, T., Lægreid, P., Røvik, K. A. & Christensen, T. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (4. utgave. utg.). Universitetsforlaget.
- Davis, J. H., Schoorman, F. D. & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *The Academy of Management review*, 22(1), 20-47. <https://doi.org/10.2307/259223>
- Diesen, S. (2015). Norsk forsvarsomstilling under endrede trusselbilder. *Internasjonal Politikk*, 73(3), 394-402. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1757-2015-03-05>
- Diesen, S. (2021). Økonomiens primat – den utslagsgivende årsak til norsk forsvarsomstilling etter den kalde krigen. *Internasjonal Politikk*, 79(2), 229-239. <https://doi.org/10.23865/intpol.v79.3082>
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American sociological review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Folketinget. (2013). *Prinsipper for samarbejde mellem parter på det offentlige arbejdsmarked om modernisering*. Folketinget. <https://www.ft.dk/samling/20121/almdel/kou/bilag/134/1262428.pdf>
- Forsvaret. (2019a). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Forsvarsstaben.
- Forsvaret. (2019b). *Forsvarssjefens virksomhetsplan for 2019-2022*. Forsvaret.
- Forsvaret. (2023). *Virksomhetsplan for Forsvaret 2023-2034*. Forsvaret.
- Forsvaret. (2024a, 5/3/2024). *Forsvarssektoren 2024*. Forsvaret. <https://www.forsvaret.no/soldater-og-ansatte/modernisering-og-effektivisering-i-forsvarssektoren/forsvarssektoren-2024>
- Forsvaret. (2024b). *Virksomhetsplan for Forsvaret 2024-2035*. Forsvaret.
- Forsvarets Forskningsinstitutt. (2024). *Kort forklart: Hva er femte generasjons kampfly?* Forsvarets Forskningsinstitutt. Hentet 24/4/2024 fra <https://www.ffi.no/aktuelt/podkaster/-kort-forklart-hva-er-femte-generasjons-kampfly>
- Forsvarsdepartementet. (2018). *Kampkraft og bærekraft: Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidperioden 2017-2020*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2020). *Tildelingsbrev for Forsvaret 2021*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2021). *Instruks for Forsvaret*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2022, 5/12/2022). *Behov for tillitsreform i Forsvaret* <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/behov-for-tillitsreform-i-forsvaret/id2949579/>
- Forsvarsdepartementet. (2023a). *Tildelingsbrev for Forsvaret 2023*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2023b). *Tildelingsbrev for Forsvarsbygg 2023*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2023c). *Tildelingsbrev for Forsvarsmateriell 2023*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2024a). *Tildelingsbrev for Forsvaret 2024*. Forsvarsdepartementet.

- Forsvarsdepartementet. (2024b). *Tildelingsbrev for Forsvarsbygg 2024*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2024c). *Tildelingsbrev for Forsvarsmateriell 2024*. Forsvarsdepartementet.
- Forsvarskommisjonen. (2023). NOU 2023:14 - Forsvarskommisjonen av 2021 : forsvar for fred og frihet : utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 17. desember 2021 : avgitt til Forsvarsdepartementet 3. mai 2023. *2023:14*. (Norges offentlige utredninger (tidsskrift : trykt utgave))
- Forsvarssjefen. (2020). *Forsvarets grunnsyn på ledelse*. Forsvaret.
- Forsvarssjefen. (2022). Vi er nødt til å finne nye og bedre måter for å drifte Forsvaret. <https://www.forsvaret.no/soldater-og-ansatte/modernisering-og-effektivisering-i-forsvarssektoren/aktuelt-om-modernisering-og-effektivisering/-vi-er-nodt-til-a-finne-nye-og-bedre-mater-for-a-drifte-forsvaret>
- Forsvarsstaben. (2016). *Veileder i mål-, resultat- og risikostyring*. Forsvarsstaben.
- Forsvarsstaben. (2021). *Forsvarets fellesoperative doktrine* (9788293114994). Forsvaret.
- Friis, K. (2021). Tilbake til fortiden: Forsvarspolitikken og norsk identitet. *Internasjonal Politikk*, 79(2), 218-228. <https://doi.org/10.23865/intpol.v79.3079>
- Gram, B. A. (2022). Behov for en tillitsreform i Forsvaret. <https://www.dn.no/innlegg/forsvaret/bjorn-arild-gram/offentlig-styring/behov-for-tillitsreform-i-forsvaret/2-1-1362929>
- Greve, C. (2012). *Reformanalyse : hvordan den offentlige sektor grunnleggende er blevet forandret i 00'erne* (Bd. 1). Jurist-og økonomforbundets forlag.
- Gümüşay, A. A. & Amis, J. M. (2021). Contextual Expertise and the Development of Organization and Management Theory. *European management review*, 18(1), 9-24. <https://doi.org/10.1111/emre.12434>
- Hatch, M. J. (2018). *Organization theory : modern, symbolic, and postmodern perspectives* (Fourth edition. utg.). Oxford University Press.
- Heimevernet, S. (2019). *Virksomhetsplan Sjef Heimevernet 2019-2022*. Heimevernet.
- Heimevernet, S. (2022). *Territorial Coordination Order 2023*. Heimevernet.
- Heimevernet, S. (2024). *Territorial Coordination Order 24-001*. Heimevernet.
- Hermansen, F. (2024). *Orientering til Luftforsvarets ledelse om F24*.
- Holme, N. (2013). Forsvarspolitikken ved et veiskille.
- Hood, C. (1991). A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? *Public administration (London)*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hæren, S. (2019). *Hærens virksomhetsordre 2019*. Hæren.
- Hæren, S. (2023a). *Army Coordination Order 23-001*. Hæren.
- Hæren, S. (2023b). *Army Coordination Order 23-001 CHI*. Hæren.
- Høiback, H. (2020). Det omvendte militærkupp. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 37(1), 34-45. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2020-01-04>
- Innst 191 S (2020-2021). *En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse*. Kommunal- og forvaltningskomiteen. <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Innstillingar/Stortinget/2020-2021/inns-202021-191s/?all=true>
- Jacobsen, D. I. (2022). *Howdan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (4. utgave. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Johnsen, Å. & Lunde, S. (2011). Ledelsesidealer i forsvaret. *Magma (Bergen : trykt utg.)*, 14(1).
- Julsrud, T. E. (2018). *Organisatorisk tillit : grunnlaget for samarbeid i nettverkenes tid*. Fagbokforl.
- KDD, K.-o. d. (2022). *Inspirasjonsnotat: Om tillitsreformen*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

- Kjærvik, J. & Askim, J. (2015). *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*. Universitetet i Oslo.
- Kristoffersen, E. (2021). *Jegerånden : å lede i fred, krise og krig*. Gyldendal.
- Kristoffersen, E. (2024). *Uformell samtale*.
- Luftforsvaret, S. (2019). *Sjef Luftforsvarets virksomhetsplan for 2019-2022*. Luftforsvaret.
- Luftforsvaret, S. (2023). *Virksomhetsplan for Luftforsvaret 2023-2034*. Luftforsvaret.
- Luftforsvaret, S. (2024). *Virksomhetsplan for Luftforsvaret 2024-2035*. Luftforsvaret.
- 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>
- March, J. G. (1995). *Fornuft og forandring : ledelse i en verden beriget med uklarhed*. Samfundslitteratur.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*. Free Press.
- May, P. J. & Winter, S. C. (2007). Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453-476. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum030>
- McKinsey. (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. M. Company.
- McSweeney, B. (2021). Fooling ourselves and others: confirmation bias and the trustworthiness of qualitative research – Part 1 (the threats). *Journal of organizational change management*, 34(5), 1063-1075. <https://doi.org/10.1108/JOCM-04-2021-0117>
- Norheim-Martinsen, P. M. (2016). New sources of military change - armed forces as normal organizations. *Defence studies*, 16(3), 312-326. <https://doi.org/10.1080/14702436.2016.1195234>
- Olsen, J. P. (2016). An Institutional Perspective. I S. G. van de Walle, Sandra (Red.), *Theory and Practice of Public Sector Reform* (s. 9-26). Routledge.
- Pollitt, C. (2013). The logics of performance management. *Evaluation (London, England. 1995)*, 19(4), 346-363. <https://doi.org/10.1177/1356389013505040>
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform : a comparative analysis--into the age of austerity* (Fourth edition. utg.). Oxford University Press.
- Prop 14 S (2020-2021). (2020). *Evne til forsvar – vilje til beredskap: Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/81506a8900cc4f16bf805b936e3bb041/no/pdfs/prp202020210014000dddpdfs.pdf>
- Prop 151 S (2015-2016). (2016). *Kampkraft og bærekraft: Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a712fb233b2542af8df07e2628b3386d/no/pdfs/prp201520160151000dddpdfs.pdf>
- Regjeringen. (2024, 18/4/2024). *Tillitsreformen*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/id2894124/>
- Roness, P. G. (1997). *Organisasjonsendringar : teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Fagbokforl. LOS-senteret.
- Roness, P. G. (2005). Statsvitarfaget og organisasjonsutforming. I E. J. Døving, Åge (Red.), *Organisasjonsteori på norsk* (s. 229-250). Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner : ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforl.
- Sandum, S. (2017). *OPERATIV EVNE - EFFEKT ELLER PRODUKT? «Når det viktige ikke er målbart blir det målbare viktig»*.

- Saxi, H. L. (2021). Sikkerhetspolitikk, kultur eller økonomi? Konkurrerende forklaringer på omstillingen av Forsvaret etter den kalde krigen. *Internasjonal Politikk*, 79(2), 190-207. <https://doi.org/10.23865/intpol.v79.3102>
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior : a study of decision-making processes in administrative organization* (4th. utg.). Simon & Schuster Free Press.
- Sjøforsvaret, S. (2019). *Sjef Sjøforsvarets virksomhetsplan 2019-2022*. Sjøforsvaret.
- Sjøforsvaret, S. (2023). *Sjef Sjøforsvarets virksomhetsplan 2023-2034*. Sjøforsvaret.
- Sjøforsvaret, S. (2024). *Sjef Sjøforsvarets virksomhetsplan 2024-2035*. Sjøforsvaret.
- SSØ. (2010). *Resultatmåling : mål- og resultatstyring i staten*. Senter for statlig økonomistyring.
- Svendsen-utvalget. (2020). *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi: Veier mot et høyteknologisk forsvar*. Forsvarsdepartementet.
- Thelen, K. (2009). Institutional Change in Advanced Political Economies. *British journal of industrial relations*, 47(3), 471-498. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2009.00746.x>
- Totalberedskapskommisjonen. (2023). *NOU 2023:17 - Nå er det alvor : rustet for en usikker fremtid* (9788258315657). Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon Teknisk redaksjon.
- Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy : what government agencies do and why they do it*. Basic Books.
- Øllgaard Bentzen, T. (2018). *Tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer*. Jurist og Økonomforbundets Forlag.