

## FÖRSVARSHÖGSKOLAN

### KrV C:3 "Krigsvetenskap, C-uppsats"

<i>Författare</i> Örlkn Jan Wirström/4.minkriflj		<i>Kurs</i> ChP 02-04
<i>FHS handledare</i> Ulrika Frisk		<i>Tel</i> 08-788 91 32
<i>Uppdragsgivare</i> FHS/ILM	<i>Beteckning</i> 19 100:2020	

#### ***Uppdragstaktik – Ja tack, men inte vid verksamhetsledning***

##### **Sammandrag**

Denna uppsats har haft som huvudsyfte att se om försvarsmaktens centrala ledning använder sig av uppdragstaktik vid verksamhetsledning, och därmed följer Försvarsmaktens ledningsfilosofi.

För att undersöka det förhållandet studeras de styrdokument som är rådande i försvarsmakten kontra de direktiv som erhållits från statsmakten. Vidare genomförs ett antal intervjuer med såväl förbandschefer som delar av den centrala ledningen för att låta dem ge sin bild över situationen, och eventuellt beskriva hur relationen mellan förband och ledning är avseende styrning i försvarsmakten. Uppsatsen tar sin teoretiska grund i ett antal ledarskapsteoretikers syn på bred styrning och ledarskap samt förståelsens inverkan på organisation och ledarskap. Metoden i uppsatsen är kvalitativ vid såväl textanalys som vid intervjuanalyser.

Uppsatsen har efter analys av de styrande dokumenten och intervjuerna utifrån uppsatsens frågeställningar, givit följande slutsatser på de ställda frågorna:

- Det råder inte en balans mellan hur den centrala ledningen utövar sin styrning av förbanden kopplat mot vad som står i försvarsmaktens ledningsfilosofi!
- Förhållandet mellan förbanden och ledningen är spänt men där finns en viss strukturell förståelse från förbandscheferna för ledningens styrning av förbanden även om frustrationen växer sig allt starkare
- Felet och därmed huvudorsaken till att situationen är som den är, beror främst på att det saknas en förståelse från ledningen över de styrnings- och ledarskapsproblem som finns inom organisationen. Och som ovan beskrivs finns en viss förståelse från förbanden för ledningens situation även om den inte tycks vara ömsesidig

**Nyckelord: Topp- och detaljstyrning, uppdragstaktik (målstyrning), verksamhetsledning, förståelse**

## **Abstract**

The main purpose of this essay has been to investigate whether the Armed Forces' Head Quarter uses "Auftragstaktik" in the management control process, and thereby follows the Armed Forces' determined philosophy of command. To investigate that condition I have studied the guiding documents of management in the Armed Forces' versus the governmental guidelines. Furthermore I have performed a number of interviews with both commanding officers as well as members of the highest command to get a clear view of the management situation and to be able to describe their role-play and mutual understanding in the Armed Forces' management and command situation. The essay gets its theoretical base from a number of theorists with a broad approach to management and leadership problems as well as the importance of comprehensive based leadership and its impact on modern organisations. The method for this essay has been qualitative in both the text analysis as well as in the analysis of the interviews and has provided the following results:

- There is no balance between how the command level performs its management over the forces in accordance to what it says in the armed forces' management philosophy!
- There is a tense relationship between the command level and the forces concerning the management control, even if there is some understanding from the units towards their way of commanding the forces' (in a structural sense). The frustration tends to grow inside the organisation.
- The main cause of the situation originates from the lack of understanding in management from the supreme command to the management and leadership problems that the organisation seems to have. As stated in the sentence above, there is some understanding of the situation but it seems not to be mutual

**Key-words** Centrally controlled, detail management, Auftragstaktik, management control, comprehensive leadership

## Innehållsförteckning

Inledning .....	1
Bakgrund .....	1
Problematisering .....	3
Syfte .....	4
Problemformulering (Frågeställningen).....	4
Avgränsning .....	4
Tidigare forskning i ämnet.....	5
Disposition .....	5
Teori.....	6
Teoretisk plattform.....	6
Generella styrprinciper.....	6
Förståelse och kompetens .....	9
Ledarskapet ur ett flerperspektivistiskt synsätt.....	10
Grundsyn ledning .....	11
Begreppsförklaringar och nyckelord.....	13
Metod .....	14
Vetenskapligt synsätt .....	14
Förförståelse.....	14
Kvalitativ Metod .....	15
Tillvägagångssätt .....	16
Intervjuer.....	16
Litteratur och källkritik .....	18
Litteratur .....	18
Källkritik .....	19
Empirisk undersökning .....	20
Högkvarterets (HKV) organisation.....	20
Försvarsmaktens kommandostruktur .....	20
Lydnadsförhållanden vid förbandsledning .....	21
Försvarsmaktens styrdokument .....	21
FFS 2002:8.....	22
Del 1 ”Reglerade styrningsförhållanden” .....	25
Del 2 ”Förbandschefernas uppfattning om styrningen” .....	28
Del 3 ”Den centrala ledningens förklaring till styrningen” .....	40
Analys, slutsatser och diskussion.....	47
Analys .....	47
Inledning .....	47
Reglerade styrningsförhållanden .....	47
Förbandschefernas uppfattning om styrningen.....	49
Slutsatser .....	53
Diskussion.....	54
Den centrala ledningens förklaring till sin styrning.....	54
Författarens slutdiskussion.....	55
Fortsatt studier/forskning .....	58
Tryckta källor .....	59
Intervjuer .....	60

## Inledning

### **Bakgrund**

Styrningen av Försvarsmakten (FM) är ett hett diskuterat ämne såväl inom som utom organisationen, där det varit föremål för otaliga utredningar och omorganisationer. FM ledning har vid ett flertal tillfällen under de senaste åren omorganiserats. Syftet med omorganisationerna har varit att förbättra möjligheten för den centrala ledningen att utöva den styrning av det som FM finner nödvändigt med hänsyn till de direktiv statsmakten lämnar i sina regleringsbrev. Det faktum att nya utredningar om omorganiseringar ständigt dyker upp kan tyda på att FM inte lyckats i sin strävan, utan att de mest åstadkommit olika maktförskjutningar i organisationen som handlar om förändringar av horisontella gränser!

Vad som i huvudsak påverkar styrningen av dagens FM, är den kommandostruktur som skapades 2000 efter de nya direktiv som utdelades till FM genom skapandet av den nya förordningen (med instruktion för FM). I FörLed 2001<sup>1</sup> presenteras en organisation där samtliga nivåer mellan högkvarteret (HKV) och förbanden tagits bort och där de dåvarande taktiska kommandona (TK) endast fått samordnande roller. Syftet var att skapa en plattare organisationsstruktur där förbandscheferna endast skulle behöva en chef avseende uppdrag. GRO är den ledning inom HKV som ger uppdragen till förbanden. Ledorden i omorganisationen var; tydliga ledningsförhållanden, enkel och klar linjeorganisation samt decentraliserad styrning<sup>2</sup>. FM har i sitt uppdrag från statsmakten att förvalta statens resurser avseende ekonomiska medel, personal samt materiel. Detta skall ske genom en ekonomisk styrning kopplat mot de uppdrag FM erhållit i stort från statsmakten.

Inom FM har detta uppdrag omvandlats till att bli en målstyrning med ekonomisk koppling, det vill säga FM styr sin organisation med mål som leder till en ekonomisk kontroll. Tonvikten ligger vid målstyrning och inte vid medelsstyrning. I praktiken fungerar dock inte detta, utan förbanden regleras in i minsta detalj via verksamhetsuppdrag och de förändringar som sker under året regleras ner till minsta nivå. Förbandschefens möjlighet regleras allt hårdare i takt med att HKV söker få kontroll över ekonomin, och enligt vad jag uppfattat något som ständigt förändras åt mer styrande för vart år. Detta medför att många försvarsmaktsanställda för varje år upplever ett antal större inskränkningar i medelsutnyttjandet (total- eller idiotstopp<sup>3</sup>) inom ekonomistyrningen med regleringar in i minsta detalj.

---

<sup>1</sup> 09 831:76915, "Handbok för FM ledning, organisation och verksamhet i stort – För Led 2001"

<sup>2</sup> Kommentarer från övlt Gunnar Magnusson under intervju 2003-11-11

<sup>3</sup> I sin extremaste form benämns dessa inskränkningar ofta som total- eller idiotstopp. Av den anledning att detaljgraden begränsar medelsutnyttjandet ner till lägsta kontonivå. Som regel stoppas övertid, resor, utbildningar, inköp av allt annat än det som krävs av lagar och förordningar. Förordnanden för medelsutnyttjande begränsas till endast en liten del av FM. Detta är sällan någon helt statisk företeelse utan anpassas efter aktuell situation, men kan med anledningen av öknamnet ändå uppfattas som alltför stringenta och onyanserade.

Grunden för att skapa delaktighet i en organisation är enligt modern forskning att deltagarna känner ett delegerat ansvar<sup>4</sup>, vilket innebär att decentralisering i organisationen är en väsentlig del för att uppnå en långsiktig effektiv utveckling. Detta handlar inte bara om en decentralisering på det rent strukturella planet utan också att skapa förutsättningar för delaktighet och engagemang så att medarbetarna på bästa sätt hjälper att utveckla organisationen att bli effektiv på lång sikt. *Sandberg och Targama* talar om detta i sin bok "*Ledning och Förståelse*"<sup>5</sup>, där de påvisar vikten att skapa förutsättningar för engagemang genom att implementera en bättre förståelse för verksamheten som därigenom skall hjälpa till att utveckla organisationen.

De flesta organisationer har ett antal mått på effektivitet<sup>6</sup> och produktivitet<sup>7</sup> inom såväl det ekonomiska området som det rent produktionstekniska området. Dagens organisationsteorier talar om olika perspektiv samt olika förståelse för ledning för att skapa ett klimat som leder mot dessa effektmått. Grunden för de flesta av dessa organisationsteorier är att det krävs en hög delaktighet och ett engagemang från personalen för att organisationen skall kunna utvecklas på bästa sätt, och det blir därmed ledningens viktigaste målsättning att skapa förutsättningar för en sådan utvecklingssituation.

FM:s situation som organisation är med dess betydande storlek och hierarkiska struktur, så komplex att jag anser det vara svårt att se ledningsproblematiken ur endast en teoretisk ansats. Därför kommer uppsatsen att ta teoretisk ansats i en mix av teorier som behandlar organisations- och ledningsproblematik. Gemensamt för dessa är att samtliga anser att det skett ett paradigmskifte inom organisationsforskningen, där man gått från ett ganska strikt strukturellt synsätt, till ett mer mångfacetterat synsätt där man ser ledarskapet och organisationsproblematiken ur flera perspektiv. Ett bra exempel är på detta är forskarna *Lee G Bolman och Terrence E Deal* som beskriver det i sin bok "*Nya perspektiv på organisation och ledarskap*"<sup>8</sup>.

En annan viktig förändring av ledarskapsforskningen är att forskningen gått från en strikt rationalistisk<sup>9</sup> syn till en mer tolkande ansats. Forskarna *Jörgen Sandberg och Axel Targama* beskriver detta skifte och dess konsekvenser för ledarskapet<sup>10</sup>, där det sker en förändring av ledarskapet mot en mer decentraliserad form. Detaljstyrningen får här en allt mindre framtoning även i starkt byråkratiska organisationer, och inriktningen för ledarskapet går från en top-down (med överföring av detaljerade instruktioner och regler) modell till en mer klagörande modell där målsättningen för verksamheten blir det tongivande.

---

<sup>4</sup> Bruzelius, L H, Skärvad, P-H, 2000, sida 143.

<sup>5</sup> Sandberg, J, Targama, A, 1998.

<sup>6</sup> Se separat ordlista. Sida 16.

<sup>7</sup> Se separat ordlista. Sida 16.

<sup>8</sup> Bolman, L E, Deal, T E, 1997.

<sup>9</sup> Se separat ordlista. Sida 16.

<sup>10</sup> Sandberg, J, Targama, A, 1998.

## **Problematisering**

Den grundläggande frågeställningen är om FM har en harmoni i kopplingen mellan teorin och det praktiska genomförandet? Det vill säga "lever man som man lär" inom FM: s ledning? För att klara ut hur det förhåller sig i detta sammanhang krävs att jag som uppsatsskrivare undersöker om det finns någon begränsning från statsmakten i val av styrprinciper för FM. Eller finns det utrymme för FM att själva utforma sina styrmetoder (givet att de håller sig inom lagens rāmärken samt att de följer den princip för organisationens kvantitativa och geografiska utformning som statsmakten angivit i de förordningar och regleringsbrev FM tilldelats). Om det inte finns några formella hinder för utformningen handlar det således om vilken styrprincip FM valt vid utformningen av sin verksamhetsledningsprocess. Vidare undersöker jag om FM valt att lägga fokuseringen på mål- eller medelsstyrning och om styrprincipen överensstämmer med den gällande ledningsfilosofin.

Att få dessa teoretiska ansatser att stämma överens bör inte föranleda några större problem, men att därefter praktisera detta i verkligheten brukar sällan vara lika enkelt. Det är just dessa signaler jag nåtts av, både via samtal med medarbetare i processen, men också genom en mängd artiklar i media samt vid föreläsningar från auktoriteter i FM. Ett exempel på ett sådant inlägg i debatten är Överste Ulf Henrikssons, debattartikel i försvarets forum<sup>11</sup>. Där öv Henriksson beskriver hur utvecklingen gått mot ett mer styrt ledarskap, med mindre påverkansmöjligheter för förbandscheferna och han ställer sig frågan "var finns uppdragsstyrningen"? Bilden tydliggörs av att den centrala ledningen ägnar sig åt en detaljerad ekonomistyrning i motsats till vad man säger i sin ledningsfilosofi och till viss del i sina styrdokument. Om det är så att HKV så flagrant bryter mot sin egen ledningsfilosofi vad beror då detta på? Har förbandschefer och andra auktoriteter inte förstått svårigheten i verksamhetsledningsprocessen eller har HKV blivit hemmablinda i sin iver att skapa ekonomisk balans? En byråkratisk organisation kännetecknas ofta just av det faktum att den är regelstyrd och opersonlig samt att de problem byråkratin skapar tenderar att lösas genom att ledningen ännu hårdare kontrollerar och reglerar organisationen<sup>12</sup>. En alltför topp- och detaljstyrd ekonomistyrning, kan leda till ett minskat engagemang från förbandens sida och därmed ett behov av att ytterligare parera de problem denna hårda styrning medför. Detta leder i sin tur till att förbanden hindras från att fullfölja sin planläggning för att istället hantera en alltmer krävande återrapportering och krav på toppstyrda reduceringsalternativ, samtidigt som de fråntas en stor del av sitt tidigare ansvar. Är det möjligen så att FM fortfarande lever i en strikt hierarkisk och byråkratisk organisation (med långt driven specialisering och arbetsfördelning, en strikt ansvarsfördelning, en tydlig hierarkisk uppbyggnad baserad på "Top-down" principen, att samordning sker tjänstevägen, en tydlig positionsauktoritet, en tydlig programstyrning samt opersonlig inställning till kontakter i organisationen) där uppdragstaktiken bara är en retorisk pappersprodukt? De som i slutänden drabbas av metodvalet för styrning är förbanden och förbandscheferna, därför ställer jag mig

---

<sup>11</sup> Henriksson, U. 2004.

<sup>12</sup> Bruzelius, L H, Skärvad, P-H, 2000, sida 52-53.

frågan hur de upplever sin situation? Har förbandscheferna det mandat och handlingsfrihet som krävs för att leda förbanden på ett rationellt och effektivt sätt?

## **Syfte**

*”Uppdragstaktik – Ja tack, men inte vid verksamhetsledning”*

Uppsatsen syftar till att:

Undersöka om HKV följer sina egna direktiv och filosofier avseende ledning, dvs. ledarskap och management vid genomförandet av verksamhetsledningsprocessen, genom att diskutera förbandschefernas uppfattning kring det handlingsutrymme de har för att leda förbanden på ett rationellt och effektivt sätt.

## **Problemformulering (Frågeställningen)**

Gäller inte uppdragstaktiken inom FM: s samtliga processer? Om den i teorin gör det, följer då HKV uppdragstaktikens grunder vid utövandet av verksamhetsledningsprocessen? Vilken är en grundförutsättning för ett effektivt ledarskap enligt FM: s egen ledningsfilosofi? Bryter HKV alltför lätt sina egna styrprinciper så fort de hamnar i trånga ekonomiska lägen? Eller kan det vara så att deras handlande är den enda utvägen när ekonomin och tidsaspekten blir alltför begränsad. Om det finns en meningsskiljaktighet mellan förbandscheferna och HKV, beror då detta på att förbandscheferna inte ser helheten (och mer tänker på sin egen situation) eller beror det på att ledningen inte lyckats föra ut sitt budskap och därmed skapat förståelse för sitt agerande i organisationen?

- Råder det en balans mellan statsmaktens direktiv (avseende styrning), FM: s ledningsfilosofi, FM: s styrprinciper och hur ledning i praktiken utövas?
- Hur är förhållandet mellan den centrala ledningen och förbandscheferna (förbanden) avseende ledning och handlingsutrymme?
- Skapas det tillräcklig förståelse för ledning inom FM för att leda fram till en produktiv och effektiv organisation med ett brett deltagande och engagemang från alla dess ingående delar, eller hämmas utvecklingen av en topp- och detaljstyrning från den centrala ledningen?

## **Avgränsning**

I uppsatsen avgränsar jag mig till att övergripande se på verksamhetsledning av förbanden, dvs. den mer fredsadministrativa verksamheten och där framförallt på det ekonomiska arbetet med budgetering, uppföljning, redovisning och handlingsfrihet för förbandscheferna att inom uppdragen själva omfördela medel. Jag har i uppsatsen valt att lägga tonvikten vid vad förbandscheferna anser om HKV styrning av FM, då dessa är de som i första hand påverkas av hur HKV väljer att styra FM. Detta val kommer således att ge en naturlig avgränsning i val av respondenter i min undersökning. De dokument som avhandlas är endast de mest grundläggande för att ge en bakgrund till hur styrningen är ämnad att ske i övergripande ordalag. Jag har därför avgränsat bort alla ekonomiadministrativa lagar och förordningar som styr statliga verk och organisationer och analyserar främst de tre övergripande styrdokument. (FFS 2002:8, För Led 2001 samt Grundsyn ledning 2001) för FM.

Avgränsning görs för att de underliggande dokumenten inte påverkar principen för hur styrning går till utan endast beskriver detta i ett mer detaljerat utförande.

### **Tidigare forskning i ämnet**

Eftersom jag valt att avgränsa undersökningen till att endast omfatta verksamhetsledning och därmed hur GRO styr förbanden, har jag inte vid FHS, funnit någon tidigare forskning som direkt belyser det problem jag tar upp i mitt arbete. Jag har till viss del studerat de två senaste ledningsutredningarna och sett hur generalmajor Björn Andersson belyst problemet och självklart tagit del av och använder delar av det som empiriskt underlag i min uppsats samt begrundat hans slutsatser kring central ledning, vilka jag använder mig av som jämförelser med mina egna resultat<sup>13</sup>.

### **Disposition**

---

#### **Inledning**

---

Bakgrund	Bakgrund till problemet med styrningen i försvaret fungerar.
Problematisering	Beskrivning av frågefomuleringskedjan.
Frågeställningen	Frågan uppsatsen ämnar svara på
Syfte	Syftet med uppsatsen
Avgränsning	Begränsad av undersökningsområdet.
Tidigare forskning	Visar på tidigare forskning kring ämnet.

---

#### **Teori avsnitt**

---

Teoretisk plattform	Teoretisk bakgrund och detaljer kring teorikopplingen.
Begrepp	Ordbok över centrala begrepp.

---

#### **Metod avsnitt**

---

Förförståelse	Egen kunskap om ämnet.
Vetenskapligt synsätt	Metodologisk grund.
Angreppssätt	Vilken uppsatsmetod jag använder mig av.
Källkritik	Trovärdighet och tillförlitlighet i uppsatsen.

---

#### **Empiriskt avsnitt**

---

**Del 1** kopplingen mellan statsmaktens direktiv, FM: s styrning och ledningsfilosofi  
Förstudie med teoretisk grund i uppsatsens resonemang. HKV organisationen. FM: s styrdokument för verksamhetsledning

**Del 2** Intervjuer med förbandschefer (förbandschefernas syn på styrningen)

**Del 3** HKV: s förklaring över utövandet av ledning

---

#### **Analys och slutsatser**

---

Analys, slutsatser & egna kommentarer	Analys över intervjuerna kopplat mot teorin. Slutsatser i uppsatsen.
Sammanfattning	Sammanfattning av uppsatsen.

---

<b>Källor</b>	Källor i uppsatsen.
---------------	---------------------

---

<sup>13</sup> Andersson B, 2004.



## Teori

### ***Teoretisk plattform***

Den teoretiska plattformen har som mål att lägga grunden för uppsatsen. Detta kommer att göras genom användandet av en organisatorisk teori kring effekten av centraliserad respektive decentraliserad styrning. Vidare kommer jag använda mig av olika organisatoriska teorier för att se vad som påverkar valen av ett centraliserat respektive decentraliserat ledarskap.

En viktig del i den teoretiska bakgrunden är hur FM enligt sin ledarskapsfilosofi (Grundsyn ledning) angivit vilken teoretisk bas samt vilka metoder för ledarskap som gäller i FM. Jag anser det viktigt att under teorikapitlet ha med sig bilden av att det är uppdragsstyrning (målstyrning) som är den grundläggande ledningsfilosofin i FM. Grundsyn ledning ger även en bra bild över vad begreppet "*Uppdragstaktik*" står för och vad som är dess grundläggande tanke. Utöver detta kommer jag nedan att beskriva management och ledarskapsmodeller utifrån tre teoretiska grunder; dels genom en generell beskrivning om styrprinciper samt en beskrivning över bred styrning, därefter genom en teoretisk koppling av ledarskapet mot kompetens och förståelse samt slutligen en flerperspektivistisk syn på ledarskapet. Målsättningen att är försöka ge ett flertal olika teoretiska angreppsvinklar på ledarskapet, hur det utövas och vilken effekt det får.

### **Generella styrprinciper**

För att skapa balans i företag och organisationer så att de enhetligt når mot dess fastställda mål krävs en balanserad styrning. Detta synsätt är inget nytt utan har varit en naturlig del i management studier i många år, fokuset på balansen mellan dess ingående delar har dock utökats under senare år. Forskarna *Kaplan och Norton* förde synsättet upp till ytan under början av 90-talet då de presenterade sin idé kring det balanserade styrkortet<sup>14</sup>. Om balanserat styrkort eller styrkort i allmänhet är en rätt riktning att välja ämnar jag inte diskutera i denna uppsats utan förhåller mig endast till att det är generellt viktigt med en bred syn på styrning och ledarskap och att den breda synen på styrning som *Kaplan och Norton* vill införa med det balanserade styrkortet således är en intressant angreppsvinkel på styrningsproblematiken. Det gäller att inte fastna i ett strikt finansiellt perspektiv på styrning, utan förstå att det finns flera andra aspekter eller perspektiv att ta hänsyn till i en effektiv organisation.

Styrning är alla de åtgärder en ledning medvetet vidtar i syfte att öka måluppfyllelsen för företaget/organisationen. Det är ledningens viktigaste mål att säkerställa att medarbetarna har erforderliga kunskaper och förståelse för att kunna axla ett vidgat ansvar som leder mot det gemensamma målet. Att delegera ansvaret till underlydande kan dock inte ske utan viss styrning för att samordning skall ske mot det gemensamma målet och för att inte suboptimeringar inom respektive undergrupper skall inträffa. Styrningen nedåt måste dock bygga på ett förtroende att de verkar mot

---

<sup>14</sup> Ewing P, Samuelsson Lars E, 1998, sida 29.

den gemensamma nyttan<sup>15</sup> och således får styrningen inte bli en detaljerad total kontroll. *Bruzelius och Skärvad* beskriver målstyrningen enligt följande:

*"En princip för arbetsfördelning och arbetsstyrning som innebär att endast det mål som ska uppnås anges. Det är sedan upp till den anställde att själv fatta beslut om hur arbetet skall utföras. Målstyrning är vanligt inom företag och organisationer med hög decentralisering."*<sup>16</sup>

*"Målstyrning kräver att man klart kan definiera vilket eller vilka resultat (Mål) som skall uppnås samt hur måluppfyllelsen (dvs. resultatet/-n) skall mätas."*<sup>17</sup>

*Målstyrning är i princip möjlig på alla nivåer i en organisation men bara tillämpbar och effektiv när samtliga följande mål är uppfyllda;*

- *Kunskap existerar om vilket eller vilka resultat som skall uppnås (mål)*
- *Resultatet (- en) kan påverkas, åtminstone i rimlig omfattning, av de medarbetare, vars handlingar skall styras av uppsatta mål*
- *Måluppfyllelsen kan mätas*<sup>18</sup>

Det begrepp som ofta används vid hård styrning är; "toppstyrning", vilket här kan ses nästan som en synonym till "centralstyrning", men med en klarare inriktning mot att ske enligt ledningens ensidiga tankebana. "Detaljstyrning", blir ytterligare ett led i förlängningen från centralstyrningen med tillägget att styrningen inte bara blir centralt övergripande utan att den också sker på en detaljerad nivå. Vilket skapar än mindre handlingsfrihet för underställda och minskar deras naturliga engagemang samt framtvingar ett mer reglerat och kontrollerat engagemang. I starkt hierarkiska och byråkratiska organisationer tenderar styrningen att bli just detaljerad och överkontrollerad, på grund av den specialisering den typen av organisation representerar. Här är det av stor vikt att ett inte alltför stort fokus ligger på uppgiften och befattningarna, vilket allt som oftast leder till en överspecialisering som skapar mer interna än externa problem. Vad *Bruzelius och Skärvad* betonar är att regler och vikten av kontroll över organisationen inte får bli ett självändamål<sup>19</sup>. *Bruzelius och Skärvad* beskriver vidare att ett gott omdöme och en mångfacetterad syn på problemens olika perspektiv är att föredra. Med detta menas ett flerperspektivistisk synsätt men med en tonvikt på att skapa förståelse för helheten framför att trycka på regler och reglementen.

Doktrinskiftet i ledarskapsvetenskapen växte fram under 80-talet där affärstänkandet ledde fram till teorin om att medarbetarna i en organisation, på ett självständigt och ansvarsfullt sätt agerar i organisationens anda och därmed skapar den bästa förutsättningen för organisationen att verka<sup>20</sup>. Människan är företagets/organisationens viktigaste resurs och ledarskapet handlar således om att bryta upp stela hierarkiska strukturer och istället skapa delaktighet, samhörighet och ökat handlingsutrymme. Ett decentraliserat ledarskap bör därmed införas för att lyfta fram de egna initiativen samt att minska detaljkontroll och styrning från stela regler och instruktioner.

<sup>15</sup> Ewing P, Samuelsson Lars E, 1998, sida 93.

<sup>16</sup> Holmström, N. 1997.

<sup>17</sup> Bruzelius, L H, Skärvad, PH, 2000, sida 350.

<sup>18</sup> Ibid. sida 350.

<sup>19</sup> Ibid. sida 53.

<sup>20</sup> Ibid. sida 341.

En decentraliserad organisation kan dock inte låtas löpa fritt då den riskerar att bli suboptimerad och tappa organisationens gemensamma målsättning. Här behövs således riktlinjer för underlydande att följa men framför allt krävs att informationen inom organisationen förbättras, så att ledningens målsättning klargörs för samtliga inom organisationen. Detta för att underlydande chefer hela tiden skall ha det bästa underlaget för att fatta beslut i enlighet med ledningens visioner och målsättningar. Kontroller från ledningen är viktigt, men bör ske så sällan som möjligt:

*”Den effektivaste kontrollen är nästan alltid självstyrning”<sup>21</sup>.*

För att kunna få en utvecklande organisation enligt detta paradigmskifte krävs att ledningen förändrar sin syn på hur organisationen skall vara utformad samt hur ledningsmetoden inom organisationen skall vara utformad. Ron Ashkenas talar i boken ”Den gränslösa organisationen”<sup>22</sup> om att bryta upp organisatoriska gränser och få övergångarna mer mjuka. För att klara av det måste fokus förskjutas från de tidigare framgångsfaktorerna kring; storlek, distinkta rollerspecialisering och kontroll till de nya faktorerna; snabbhet, flexibilitet, integrering och innovation<sup>23</sup>. Ingen av dessa förändringar är särskilt nya eller ens märkvärdiga för personal inom FM då detta paradigmskifte påbörjades inom ämnet ledarskap för flera år sedan. Inom den gränslösa organisationen menar man att det för att uppnå dessa framgångsfaktorer krävs att man bryter upp de fyra typer av gränser som omger en organisation; lodräta, vågräta, externa och geografiska. Då uppsatsen i stort handlar om det hierarkiska förhållandet kommer jag här endast att beröra den lodräta gränsen.

Det finns många sätt att mäta och värdera om en organisation har en osund hierarki och således till viss del saknar den utvecklingspotential som jag tidigare talade om, men för att avgränsa problemet och göra det mer överskådligt talar man i boken om ett antal varningssignaler kring den osunda hierarkin: Långsam reaktionsförmåga, återhållsam inställning till förändringar, dold verksamhet och intern frustration<sup>24</sup>. Diskussionen kring långsam reaktionsförmåga likväl som dold verksamhet och återhållsam inställning till förändringar<sup>25</sup> påverkas i hög grad av det system som en organisationsstruktur bygger på. En positiv människosyn kan också få individer i organisationer att förstå att det är samarbetet mot en gemensam målbild som måste vara styrande samt genom öppenhet för förändringar kunna motverka den långsamma reaktionsförmågan. Den gemensamma målbilden och förståelsen används för att förbättra situationen både mot den återhållsamma inställningen till förändringar samt motverka den dolda verksamhet som kan pågå inom interna maktkamper. Här finns också en koppling mellan god ledarskapsfilosofi och de metoder som *Ashkenas* beskriver för att få gränserna mer genomträngliga<sup>26</sup>. *Ashkenas* trycker på att det är viktigt att organisationen tar vara på den kunskap som finns och att de har en stor

---

<sup>21</sup> Bruzelius, L H, Skärvad, PH, 2000, sida 368.

<sup>22</sup> Ashkenas, R, 1997, sida 28.

<sup>23</sup> Ibid. sida 29.

<sup>24</sup> Ibid. sida 61-62.

<sup>25</sup> Ibid. sida 60-61.

<sup>26</sup> Ibid. sida 62-63.

öppenhet så att de delar med sig av så mycket önskvärd information som möjligt. Här gäller ledord som *öppenhet, ärlighet, tydlighet* och *deltagande* för att lyckas med att skapa grund för en positiv förändring!

## Förståelse och kompetens

En viktig del av styrprincipen med delegerat ansvar är att ge förutsättningar för underställda till ett *självständigt och ansvarsfullt agerande*.

*”Men när medarbetare blir självständiga och får agera på grundval av egna bedömningar, förlorar ledningen den direkta kontrollen över deras handlingar. Ledningen måste således lita på att personalen gör bedömningar som är fruktbara med hänsyn till ledningens ambitioner.”<sup>27</sup>*

*Sandberg och Targama* beskriver att om ett självständigt och ansvarstagande agerande skall kunna bli verklighet krävs att både individen och organisationen har en grundläggande förståelse för: arbetsuppgifterna, verksamheten i stort och dess utveckling. Detta är viktigast för att därmed kunna tillgodogöra sig nya kunskaper och således kompetensutvecklas. Här förskjuts tonvikten för ledarskapet i organisationen till att bli en mer informerande ledning, vars främsta uppgift blir att se till att organisationen som helhet har den förståelse som krävs för att organisationen skall kunna vara en lärande och flexibel organisation i stånd att möta de effektivitets- och produktivitetskrav som ständigt omger dagens organisationer. Istället för detaljstyrning försöker ledare lära sig att leda genom idéer och visioner.

*”Här gäller det att ta vara på människors inneboende drivkrafter, deras engagemang och ansvarskänsla. Den centrala ledningens uppgift är att vägleda och stimulera människor i de processer som ständigt pågår i organisationer. Ledarskapet får därigenom en mer konsultativ karaktär.”<sup>28</sup>*

För att skapa en situation som kan generera denna samutveckling krävs stor ödmjukhet. Att förändra synen för lärande och att skapa förutsättningar för reflektion och eftertanke som leder fram till ny förståelse kan inte påtvingas individerna. Metoder och processer är bara delvis styrbara, och här gäller det att istället för att styra, skapa förutsättningar för individerna att gemensamt diskutera och utveckla en förståelse för arbetet.

Den tidigare inriktningen i organisationer och till viss del motsatsen till ovanstående teori är ett rationalistiskt synsätt<sup>29</sup> där det oftast handlat om ett hierarkiskt ”Top-down” synsätt, dvs. ledningen planerar och leder vilket arbete som skall utföras och hur det skall utföras och som med hjälp av en stor administrativ apparat också formulerar regler och instruktioner för hur verksamheten skall fullföljas.

Utvecklingen inom den rationalistiska vetenskapssynen har gjort att lärandet fått en mer individinriktning, där den enskildes kompetensutveckling framhålls tydligare än tidigare. Oavsett om den rationalistiska skolan anammade en mer ”*Human Resource*”

---

<sup>27</sup> Sandberg, J, Targama, A, 1998, sida 11

<sup>28</sup> Ibid., sida 143

<sup>29</sup> Se separat ordlista sida 16.

inriktning eller ej, handlar det fortfarande om att lärandet baseras på en kunskapsöverföring från någon eller någonting som besitter en bättre kunskap än de som skall läras. En sådan organisation blir lätt oflexibel och till viss del rigid i sin inställning både avseende lärandet och själva utövandet av verksamheten<sup>30</sup>. I ett förståelseperspektiv kommer individens förståelse utgöra en grund för individen och därmed hela organisationens kompetensutveckling, vilket är en förutsättning då "mänsklig kompetens är grunden för allt företagande"<sup>31</sup>. Det blir ledningens yttersta uppgift att leda medarbetarna så att de utvecklar en kompetens som ger upphov till önskvärda arbetsprestationer. För att skapa en kompetensutvecklande situation krävs att ledningen synliggör kompetensbehovet genom att skapa en förståelse för individen om vilka kompetensbehov som finns samt vad målsättningen med verksamheten är.

En ökad handlingsfrihet för individen inom ramen för såväl kompetensutveckling som för uppgiftens lösande förutsätter att chefer vågar släppa den direkta kontrollen över alla detaljer. Det förutsätter dock inte att ledningen slutar bevaka resultat och kvalitet, men det innebär att resultatkrav och uppföljningsinstrument får en annan innebörd. Det måste skapas förutsättningar för en äkta delaktighet.<sup>32</sup>

### **Ledarskapet ur ett flerperspektivistiskt synsätt**

En viktig del av styrprincipen med delegerat ansvar är att kunna se på organisationen och ledarskapet utifrån ett flerperspektivistiskt synsätt. Forskarna *Bolman och Deal* gör i sin bok "*Nya perspektiv på organisation och ledarskap*"<sup>33</sup>, en grov indelning av ledarskapets i fyra perspektiv; det strukturella, Human Resource (HR), det politiska och det symboliska perspektivet. *Bolman och Deal* lyfter fram vikten av att se på organisationen och ledarskapet ur flera perspektiv, samt betonar vidare hur fel det kan gå med en alltför enkelspårig syn. Denna ledarskapssyn tar sin ansats i att den grundläggande strategin är att förbättra ledningen och ledarskapet samt att en förbättrad styrning automatisk ger ett bättre resultat. Med detta synsätt blir det cheferna som skall ha överblicken och ta ansvar för organisationens välmåga och produktivitet<sup>34</sup>. Problemet är allt som oftast lyckas inte detta, inte ens med hjälp av datoriserade styrsystem, flödesscheman, kvalitetsprogram eller klurigt tilltänkta organisationsformer.

#### ***Det strukturella perspektivet***

Organisationer som enkelspårigt följer det strukturella perspektivet brukar följa sex antaganden;

- *organisationen finns för att man skall kunna uppnå uppställda mål,*
- *organisationen fungerar bäst då rationaliteten styr över både personliga preferenser och yttre tryck,*
- *strukturerna måste utformas på ett sätt som gör att de passar för organisationens olika delar,*

---

<sup>30</sup> Sandberg, J, Targama, A, 1998, sida 14.

<sup>31</sup> Ibid. sida 52.

<sup>32</sup> Ibid. sida 172.

<sup>33</sup> Bolman, L E, Deal, T E, 1997.

<sup>34</sup> Ibid. sida 26-27.

- *organisationen kan öka sin effektivitet och prestationsnivå genom specialisering & arbetsfördelning,*
- *lämpliga former för kontroll och samordning är väsentliga för att individer och enheter ska kunna samarbeta i syfte att uppnå organisationens mål,*
- *problem och försämrade prestationer är beroende av strukturella brister och kan åtgärdas genom en omstrukturering<sup>35</sup>.*

*”Problemet med det rationella synsättet är att det fungerar mycket bra när det gäller att förklara hur organisationer bör fungera, men sämre på att förklara varför de inte fungerar som de ska.”<sup>36</sup>*

Felet är allt som oftast en alltför enkelperspektivistisk syn på problematiken, de ser inte att vart och ett av de olika perspektiven har en egen bild av verkligheten. För att hitta lösningar på organisationer och företag krävs att cheferna lär sig använda samtliga perspektiv, och få en bättre förståelse för hur organisationen fungerar. För att få denna förståelse krävs att cheferna har ett mer kreativt och flexibelt synsätt på organisationen samt en mer tolkande ansats helt i likhet med det tidigare beskrivna förståelseperspektivet. Chefer som besitter förmågan att uppfatta en företeelse ur flera perspektiv lyssnar på människor och har lätt för att ta in och åtgärda skeenden i omgivningen. Med flerperspektivistisk synsätt skapas organisationer som blir mindre överraskade av konstigheter och där man genom bättre förståelse kan agera mot problemen snarare än att reagera på dem. *”Resultatet blir en frihet i ledarskapet och en mer produktiv och human organisation”<sup>37</sup>*. Detta kreativa tänkande får sällan något större utrymme utan fortfarande råder ett förlitande på tekniken, vilket avsevärt begränsar organisationernas möjlighet till utveckling. Men kreativa chefer finns och det är av vikt att de släpps fram:

*”Kreativa ledare hjälper oss att se bortom dagens verklighet och att hitta vägar för att väcka individens motivation och energi samt förbättra de kollektiva prestationerna”<sup>38</sup>.*

### **Grundsyn ledning<sup>39</sup>**

Grundsyn ledning är dokumentet som skall ge den övergripande riktningen för utövandet av ledning och det omfattar FM:s samtliga processer:

*”Ledning av det militära försvaret består av ledning av insatser (insatsledning) och ledning av verksamheten i övrigt (verksamhetsledning). Grundsyn ledning anger i första hand riktlinjer för insatsledning. Samma ledningsfilosofi skall emellertid prägla både insats- och verksamhetsledning – i alla situationer och på alla nivåer”<sup>40</sup>.*

Filosofin präglas av ”initiativkraft, självständighet beslutsfattande, individuellt ansvarstagande och ömsesidigt förtroende mellan chefer och personal”, och dess ingående ledningsmetod är uppdragstaktik<sup>41</sup>. De underlydande skall styras med tydliga och klara mål samt en väl genomförd planering för att skapa förståelse för

<sup>35</sup> Bolman, L E, Deal, T E, 1997, sida 62.

<sup>36</sup> Ibid., sida 54.

<sup>37</sup> Ibid. sida 36.

<sup>38</sup> Ibid. sida 36.

<sup>39</sup> Grundsyn ledning, 2001.

<sup>40</sup> Ibid. sida 3.

<sup>41</sup> Ibid. sida 21.

uppgifterna och uppdragen. Uppföljningens syfte är inte att kontrollera verksamheten utan för att stödja insatta chefer och förband med anpassning av inriktning för att nå bästa effekt. Chefen är ytterst ansvarig för uppgiftens lösande men det innebär inte bara att chefen äger hela processen utan att det är dennes uppgift att tillse att bästa förutsättningar föreligger för uppgifters lösande.

*"Genom skapandet av en god atmosfär av ömsesidigt förtroende ökas viljan att ta ansvar och omständigheter som begränsar eller hämmar individuellt agerande minimeras"*<sup>42</sup>.

Förmågan hos de underställda att kunna agera självständigt och att fatta beslut kräver ett brett deltagande i ledningsprocessen för att öka förståelsen för hur det egna initiativet passar in. Ett framgångsrikt ledarskap kännetecknas av ett ömsesidigt förtroende och på en god dialog mellan chefer och underställda, vilket fordrar ett ledarskap med nära kontakt:

*"Endast decentraliserad ledning kan uppfylla dessa krav på ledarskapet"*<sup>43</sup>, vilket innebär att här vilar ett stort ansvar på våra militära chefer.

Metoden för ledarskapet i ledningsfilosofin är som jag ovan beskrivit; uppdragstaktik.

*"Uppdragstaktik innebär att chef: - Ställer uppgift, - Tilldelar resurser samt - Ger den som skall lösa uppgiften största möjliga frihet att välja hur den skall lösas."*<sup>44</sup>

Graden av frihet skiftar från situation till situation, men strävan skall vara att ge cheferna så stor frihet som möjligt att genomföra uppdragen/uppgifterna. Detaljerad styrning kan temporärt behöva tillämpas, och det är viktigt att det sker högst temporärt och endast då det absolut krävs (till exempel vid fara för liv)<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Grundsyn ledning, 2001, sida 20.

<sup>43</sup> Ibid. sida 21.

<sup>44</sup> Ibid. sida 21.

<sup>45</sup> Ibid. sida 21-22.

## Begreppsförklaringar och nyckelord

---

<b>Verksamhetsledning</b>	I uppsatsen menas med verksamhetsledning, den övergripande ledningsprincipen dvs. den som är motsatsen till insatsledning. Enligt ”Grundsyn ledning” är verksamhetsledningen; <i>Att leda utveckling, vidmakthållande &amp; avveckling av förband, personal, materiel, mark, anläggningar &amp; lokaler. Den kännetecknas av kravet på säkerhet, kvalitet &amp; ekonomisk rationalitet i produktionen</i> <sup>46</sup> , i GRO styrning av förbanden benämns styrningen <i>förbandsledningsprocess el kort förbandsprocess</i>
<b>Rationell styrning</b>	Rationalismen tar sin grund från <i>Fredrik W Taylor</i> som menade att samspelet mellan ledning och arbetare var att det är ”up to management to manage”, dvs. det är ledningen som styr, planerar och föreslår vad som skall göras och de underlydande som utför arbetet enligt ledningens direktiv. <sup>47</sup> Sandberg & Targama beskriver detta som <i>Top-down principen</i> . <sup>48</sup>
<b>Handlingsfrihet</b>	En chefs frihet att välja metod för att inom givna ramar lösa sina uppgifter, dvs. att ha möjlighet att disponera sina medel inom uppdragen för att bäst själva rationalisera sin verksamhet. (Enligt <i>NOMEN F 97</i> , Krävs handlingsfrihet för att en chef ska kunna utnyttja gynnsamma tillfällen och för att möta en oväntad händelseutveckling.)
<b>Decentralisering</b>	Begreppen centralisering & decentralisering beskriver var i organisationen beslut fattas. Vem som har befogenhet och makt att fatta beslut. Decentralisering betyder att denna befogenhet och makt fördelas så långt ner som möjligt i organisationen.
<b>Centralisering</b>	Står enligt mitt sätt att se på saken i motsats till begreppet decentralisering, men anses dock svårare att definiera då det inte alltid tydliggörs i litteraturen om det handlar om den formella beslutsrätten eller om också informella aspekter inblandas. Centrala beslut fattas ofta grundat på utredningar gjorda i lägre nivåer.
<b>Centrala Ledningen</b>	Tidigare var den centrala ledningen ett mer komplext begrepp då den innehöll flera nivåer även inom verksamhetsledningen, idag innehåller den i princip bara flera led inom insatsledningen. Det jag menar med den Centrala ledningen i uppsatsen blir således högkvarteret (HKV) och dess ledningar (ÖB, direktionen, STRA, GRO, KRI & till viss del OPL)

---

<sup>46</sup> Grundsyn ledning 2001, sida 19.

<sup>47</sup> Bruzelius, L H, Skärvad, PH, 2000, sida 42.

<sup>48</sup> Sandberg, J, Targama, A, 1998, sida 13.



---

**Produktionslednings-  
processen**

*”Produktionsledningsprocessen skall klara ut hur olika förmågor ska skapas utifrån av statsmakterna fattade beslut samt utifrån inriktningar från utvecklings- & inriktningsprocessen. I denna process planeras & genomförs kompetensförsörjningen, materiel & anläggningsförsörjningen samordnat i förbandsutbildningen till tid & rum. För detta krävs utveckling, vidmakthållande & avveckling av grundorganisationen & olika stödsystem. Här sammanhålls verksamhetsuppdrag, materielbeställningar m.m. & här görs avvägningar mellan hur olika förmågor ska skapas. Denna avvägning sker huvudsakligen i nuet & inom ramen för försvarsbeslutsperioden.”<sup>49</sup>*

---

**Vision**

*Ett möjligt och önskvärt framtida tillstånd, karaktären av ett framtida tillstånd gör att ”visionen” ofta relateras till nuläget genom tre grundläggande frågor: Var är vi (Utgångsläge)? Vart skall vi (Visionen)? Hur skall vi ta oss dit (Strategi)?<sup>50</sup>*

---

## Metod

### Vetenskapligt synsätt

#### Förförståelse

Då mitt metodval för en kvalitativ uppsats har sitt ursprung i den hermeneutiska vetenskapsinriktningen, blir förförståelse en viktig grundingrediens i min utredning. Hermeneutikerna, med sin klart humanistiska inriktning, baserar ofta sin forskning på en förståelse för relativistiska tankegångar<sup>51</sup>. Men den hermeneutiska inriktningen kan ibland bli för teknisk och om man håller sig för strikt till det sättet kan man gå miste om en del väsentligheter. En bättre ansats vore att utgå från det jag gjort, känt och fått veta om hela utredningsområdet. För att därefter skapa en mix mellan det känslomässiga och det intellektuella<sup>52</sup>. Professor Margot Ely talar i boken *”Kvalitativ forskningsmetodik i praktiken – cirklar inom cirklar”* om ett antal kännetecken för den mixade kvalitativa forskningen;

- 1. Händelser kan bara begripas rätt om de ses i sina sammanhang. Därför gör kvalitativa forskare djupdykningar i miljöer och sammanhang.*
- 2. Undersökningssammanhangen är inte konstruerade, de är naturliga. Inget förutbestämt eller givet.*
- 3. Kvalitativa forskare vill att de som undersöks ska tala för sig själva för att deras perspektiv ska framgå av ord och handlingar. Därför är kvalitativ forskning en samspelesprocess där de undersökta personerna undervisar forskaren om sina liv...<sup>53</sup>*

---

<sup>49</sup> Andersson, B, 2004, sida 26.

<sup>50</sup> Bruzelius, L H, Skärvad, P-H, 2000, sida 117.

<sup>51</sup> Thurén, T, 2003.

<sup>52</sup> Ely, M, et.al, 1993.

<sup>53</sup> Ibid., sida 10

Denna tolkning representerar väl den angreppsmetod som passar in i min undersökning och som gör att jag kommer att använda mig av den känslomässiga och intellektuella inriktningen av det kvalitativa vetenskapsområdet.

Min bakgrund i ämnet är att jag under större delen av min militära karriär ägnat mig åt ekonomiska och produktionsledningsfrågor, dels genom min bakgrund som intendenturofficer i marinen där ekonomi och ekonomiuppföljning redan på ett tidigt stadium i en officerskarriär blev en betydande del av det dagliga arbetet. Jag valde även tidigt inriktning mot ekonomiska frågor och har sedan 1991 arbetat med redovisning, budgetering, analys av ekonomin samt produktionsledningsfrågor. Jag började på fartygsnivå, för att därefter via division, flottilj samt avdelningsnivå sedan tjänstgöra som verksamhetshandläggare på Marintaktiska Kommandot (MTK). Som komplement till detta har jag har läst de flesta fristående ekonomiska kurser som erbjudits inom FM i kombination med civila högskolestudier i företagsekonomi. Vid sidan om mitt militära arbete arbetar jag ideellt med ekonomi i lokala föreningar på bostadsorten. Min utbildningsmässiga bakgrund i kombination med de tjänster jag haft det senaste 12 åren gör att jag anser mig ha en god inblick i hur FM styrs samt hur chefer på olika nivåer upplever denna styrning. I samtliga befattningar jag haft under denna period har jag arbetat nära chefen och därmed ofta haft möjlighet att diskutera med dem deras syn på hur styrningen av FM utövas. Den i detta sammanhang viktigaste erfarenheten var de två år jag arbetade vid MTK, där jag dels arbetade intimt tillsammans med samtliga marina förbandschefer, dels mycket nära Generalinspektören för marinen (GI M idag Marininspektören – MI) samt hade god kontakt med flertalet individer vid högkvarteret involverade i produktionsledningsprocessen. Nackdelen kan självfallet bli att jag får en alltför subjektiv hållning i undersökningen baserat på en del förutfattade meningar jag bildat mig under årens lopp.

## **Kvalitativ Metod**

Uppsatsen tar sin utgångspunkt i det hermeneutiska vetenskapsområdet, men med en mer humanistisk inriktning av den kvalitativa metoden. Detta metodval används främst vid intervjudelen av min uppsats. Vid undersökningen av litteraturen i uppsatsen kommer jag att göra en kvalitativ innehållsanalys (en textanalys) där jag noggrant läser igenom de texter jag ämnar studera och hela tiden ställer frågor kring vad som står i texten och själv försöker förklara dem. Målet med frågeställandet blir att analysera vad författaren verkligen försöker få fram med texten<sup>54</sup>. Metoden att göra undersökningen baserat på min förståelse för området i kombination med kvalitativa analyser av det empiriska underlaget anser jag är ett naturligt val i utforskningen av detta ämne. Ett insamlade av empiri genom intervjuer och textanalys är ett lämpligt förhållningssätt för uppsatsen och resultatet. För att finna olikheter mellan de olika intressenterna (förbandschefer och representanter för HKV) är intervju med analys och innehållsanalys av texter en lämplig metod för att identifiera var olikheterna förekommer.

---

<sup>54</sup> Esaiasson P, et al, 2002, sida 233-234.

## ***Tillvägagångssätt***

### **Intervjuer**

#### *Urval*

Basen i min uppsats är att uppfatta och tolka förbandschefernas syn på HKV varvid det har varit självklart att intervjua ett antal förbandschefer, fortsättningsvis beskrivna som respondenter<sup>55</sup>. Genom att välja förbandschefer från samtliga försvarsgrenar har jag försökt komma förbi det faktum att officerare har olika kulturell bakgrund beroende på vilket vapenslag de kommer från.

Att jag valt förbandschefer från Mälardalen har varit främst av praktiska skäl då såväl tiden som resebudgeten för uppsatsen varit begränsad och att jag velat genomföra intervjuerna på plats för att bättre kunna tolka förbandschefernas syn på hur HKV genomför sin ledning.

Basen där FM genomför sin tolkning av statmaktens direktiv sker på HKV STRA EK. Av den anledningen har jag valt att tidigt intervjua den handläggare som arbetar med processen att tolka direktiv och styrning från statsmakten, samt är författare av de styrande dokumenten inom FM. Som en motvikt till vad förbandscheferna kan komma att uttrycka har jag valt att intervjua representanter för HKV. Det har varit min avsikt att finna centralt placerade källor för att komma så nära ledningsprocessen som möjligt. Jag har därför valt att intervjua C GRO GEN<sup>56</sup> som är processansvarig för hela förbandsprocessen<sup>57</sup>, samt för att få ytterligare en dimension har jag valt att intervjua en representant för ”Inspektörsnivån”. Inom den nivån är det främst de tre vapenslagsinspektörerna det berör, vilket gjorde att jag valde en av de tre. Att valet föll på Flygvapeninspektören (FVI) var främst för att få en vapenslagsvis balans mellan samtliga intervjuade.

#### *Intervjumetodik*

Intervjuerna har genomförts vid respondenternas respektive förband, vilket i detta fall varit fullt naturligt och förhoppningsvis inte påverkat intervjuerna åt vare sig ena eller andra hållet. Intervjuerna har genomförts utifrån samtliga personers yrkesroll då jag velat att de skall känna att de utövar den rollen under själva intervjufasen. Vid intervjun av FVI sökte jag dock förklara att denne inte bara representerade sin position som flygvapenrepresentant utan också agerade som representant för den samlade inspektörsnivån samt som en del av HKV. Så här i efterhand är jag inte helt säker på om det går att låta en av inspektörerna representera den nivån unisont, då de alla kommer från olika kulturer och till synes jobbar rätt olika (Min egen subjektiva bedömning). Varje intervju har inletts med att jag kort beskrivit min bakgrund för att informanten/respondenterna skall ha en tydlig bild över hur jag därmed kan tänkas tolka deras svar vid intervjun. Därefter har jag förklarat den utgångspunkt jag tagit i

---

<sup>55</sup> Esaiasson P, et al, 2002, sida 253-254.

<sup>56</sup> Vid HKV GRO genomförs management av FM:s organisation för fredsutnyttjande. Det är här som den direkta ekonomiska styrningen (management) av de militära utbildnings- och insatsförbanden sker. Som processledare för den direkta styrningen har C GRO, C GRO GEN till sin hjälp.

<sup>57</sup> Se separat ordlista på sida 16.

uppsatsen och slutligen har jag berört alla de övergripande frågeställningar jag valt som intervjuunderlag<sup>58</sup>. Jag lät därefter samtliga intervjuade respondera fritt kring mitt resonemang och kompletterade under intervjun med ett antal underfrågor för att tydligare belysa uppsatsens frågeställningar. Jag kommer till stor del i min uppsats att använda mig av min förståelse för hela verksamhetsledningsprocessen, för att uttolka hur förbandscheferna tolkat styrdirektiven. Denna tolkning kommer därmed att ge mig möjligheten att analysera hur pass teoretiskt förankrade deras åsikter om HKV är. Det faktum att jag är örlogskapten och har en lägre grad än de intervjuade upplever jag inte ha påverkat utfallet (negativt). Att ha kunskap är makt och det faktum att jag tidigt uppvisat min bakgrund och förståelse för området tycks ha påverkat de intervjuade till ett öppet och positivt bemötande vid intervjuerna.

### *Informanten*

- Överstelöjtnant Gunnar Magnusson på HKV STRA EK plans som författare av dokumenten FFS 2002:8 samt Förled 2002.

### *Respondenterna*

#### Förbandscheferna

- Chefen 2 ytstridsflottiljen (C 2 ysfj) Kommendör Peter Bager.
- Chefen Vaxholms Amfibieregemente (C Amf 1) Överste L-O Corneliusson.
- Stf Chefen Livgardet (Stf C LG) Överste Staffan Olesen.
- Chefen Flygvapnets Uppsalaskolor (C F 20) Överste Rafael Bengtsson.

#### Representanter för den centrala ledningen

- Generalmajor Jan Andersson FVI (HKV GRO FV). Som representant för inspektörsnivån mellan C GRO och förbanden (ansvarig för genomförandet i förbandsprocessen av förbanden under C GRO).
- Överste Svante Borg Chefen Högkvarterets Grundorganisationslednings Genomförandeavdelning (C GRO GEN), Processledare för förbandsledningsprocessen under C GRO.

### *Objektivitet*

Genom att jag själv samlar in mitt material och studerar det utifrån min egen förståelse och värdering samt mot vald teoriansknytning, måste jag själv avgöra vad som är viktigt. Jag måste ständigt försöka hålla mig objektiv till insamlad fakta och de åsikter de intervjuade uppvisat. Mina förkunskaper har dock en stor fördel i uppsatsen, och med en god inblick hur verksamhetssystemet fungerar ges en bra möjlighet att förstå såväl förbandschefernas frustration som HKV: s val av styrmetoder. Uppsatsen skall också vara författad på ett sådant sätt att det inte skall kunna skada vare sig författaren eller de intervjuade. Det etiska förhållningssättet jag valt är att tidigt redogöra för respondenterna att jag ämnar använda intervjuerna som underlag för fakta och slutsatser i uppsatsen. Intervjun skedde som en öppen diskussion, vilket lett till att jag inte återger intervjun i exakta ordalag utan försöker återge respondenternas respektive åsikter. Även här påverkar min förståelse

---

<sup>58</sup> Dessa frågor skickades dessutom ut till samtliga intervjuade i förväg.

möjligheten att skapa en god debatt under intervjun men också att i efterhand återge vad förbandscheferna förmedlat i sina svar.

### *Frågorna*

#### Huvudfrågor som diskuterades under intervjuerna:

- Hur den centrala ledningen styr FM (styrmetoder, styrprinciper)
- Vilken fokus styrningen ligger på; medels- eller målstyrning
- Toppstyrning – detaljstyrning/Handlingsfrihet för förbandschefen
- Utvecklingen i styrprincipen
- Skillnader mellan olika förband – skillnader mellan försvarsgrenarna avseende synen på den centrala ledningen
- Tekniska styrsystem, utveckling, styrkort etc.

Samtliga frågor har en tydlig koppling mot den ansats kring organisations- och ledningsproblematik jag valt. Mitt metodval och intervjuerna har en tydlig bäring mot frågeställningen om huruvida FM följer sin egen princip om uppdragstaktik och således om de fullföljer den förändrade ledningsinriktning mot en mer decentraliserad styrning som de valt. Kopplat mot min teoretiska plattform försöker jag även analysera svaren mot ett mångfacetterat synsätt på ledarskap, och därmed även kunna påvisa om FM följer paradigmskiftet och går mot ett mer tolkande ledarskap än den tidigare strikt rationalistiska ”top-down” lednings-principen. Svaren bör även betraktas ur de olika perspektiv de intervjuade kan tänkas ha, dels finns ett visst politiskt förstående perspektiv, där ”JOINT-tänkandet”<sup>59</sup> kan spela in. Det kommer säkerligen också finnas en tydlig koppling mot deras roll som chefer och det ansvar för förband samt personal de har att ta hänsyn till. Intervjuerna har efter behandling koncentrerats<sup>60</sup> för att kunna användas i uppsatsens fakta och diskussionskapitel.

## **Litteratur och källkritik**

### **Litteratur**

#### *Textanalys*

Litteratursökning inom ämnet har i huvudsak skett på Riksdagen, Regeringens och FM:s hemsidor. Textanalys har gjorts av texterna i regeringens planeringsunderlag för FM: s budgetunderlag för 2005 inför 2004 års försvarsbeslut, regleringsbrev för FM 2003 och FM: s föreskrifter om verksamheten vid FM (verksamhetsordning), med fokus på att finna statsmakten direktiv om FM: s styrning samt Förled 2001, med fokus på att se FM: s tolkning av statsmaktens direktiv samt hur vilka styrprinciper som gäller för FM. Jag har också genomfört en textanalys av dokumentet Grundsyn ledning 2001 för att se hur interaktionen skett mellan FM: s ledningsprinciper och dess styrprinciper. I den kvalitativa textanalysen har jag med bakgrund av min

---

<sup>59</sup> JOINT = kommer sig det operationella begreppet att försvarsmaktsgemensamt genomföra aktioner eller förena stabsarbetet för att uppnå simultana effekter, dvs. ett sätt att bryta vågräta gränser inom organisationen. Initialt handlade det om att göra gemensamma operationer med inslag från flera försvarsgrenar men i dag är det snarare ett uttryck för att riva stuprörstänkandet och ena sig som en kombinerad organisation.

<sup>60</sup> Esaiasson P, et al, 2002, sid 296.

förförståelse metodiskt läst texten och ställt de frågor som motsvarar uppsatsens syfte. Detta har blivit en inre dialog mellan mig och texten där jag försökt finna svaren på mina frågor. Samtliga texter har lästs flera gånger för att jag i kombination med min förförståelse skall kunna skapa den förståelse som behövs för att formulera svaren på de ställda frågorna,<sup>61</sup> samt för att kritiskt kunna analysera de svar jag fått från respondenterna.

## Källkritik

### *Skriftliga källor*

Huvuddelen av mitt skriftliga material har jag hämtat från Sveriges riksdags Internet-tjänst debatt och beslut/Rixlex. Därigenom har fastställda och protokollförda offentliga dokument såsom SFS 1995:1322 Verksförordningen, SFS 2000:555 Förordning med instruktion för Försvarmakten, Regeringsbeslut 28, Planeringsanvisningar för Försvarmaktens budgetunderlag för 2005 inför 2004 års försvarsbeslut Regeringsbeslut 29, regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Försvarmakten. En del dokument är inhämtade direkt från högkvarteret, vilka är följande officiella dokument; FFS 2002:8 Försvarmaktens föreskrifter om verksamheten vid Försvarmakten (verksamhetsordning), 2002-12-16 (tryckt 2002-12-19) samt Arbetsordning för Högkvarteret 2003 (HKV ArbO). Dessa HKV dokument är fastställda FM-dokument varvid det får anses som fullt acceptabelt ur källkritisk synpunkt att använda dem som referenspunkter i uppsatsen.

### *Litteratur*

Samtliga böcker har använts vid undervisningen vid FHS chefsprogram, alternativt funnits som referenslitteratur till chefsprogrammets managementprofilering. Böckernas offentliga karaktär gör att jag utifrån ett källkritiskt perspektiv finner dem tillräckligt tillförlitliga och oberoende.

### *Intervjuer*

Den empiriska grunden utgörs av de intervjuer som genomförts under vintern 2003/2004. Respondenterna/informanterna är betrakta som undersökningsobjekt samt som experter. Bägge kategorierna betraktas här som subjektiva förstahandskällor, och jag sorterar den i tre grupperingar;

- Informanten som expert från HKV, avseende statsmaktens styrning av FM samt FM:s tolkning av detta och författande av FM:s styrdokument i förbandsledningsprocessen.
- Undersökningsobjekten, dvs. förbandscheferna.
- Representanter för HKV i form av befattningshavare från två nivåer inom HKV GRO.

---

<sup>61</sup> Esaiasson P, et al, 2002, sid 234.

## Empirisk undersökning

Empirin inleds med att jag beskriver HKV organisation, Grundsyn ledning samt styrdokumenterna för att ge en bas (till undersökningarna) för läsaren att stå på. Därefter inleds undersökningarna med en grundläggande beskrivning av HKV organisation samt de för uppsatsen väsentliga styrdokumenterna, detta för att få en grund för den undersökande delen i empirin. Undersökningen som helhet indelas i tre delavsnitt där jag avser avhandla materialet i följande ordning; först en undersökning av kopplingen mellan statsmaktens direktiv, FM:s styrning. Därefter en undersökning av kopplingen mellan teori och praktik vid genomförandet av verksamhetsledningsprocessen, samt vilken handlingsfrihet förbanden och förbandscheferna anser sig ha vid sin egen verksamhet. Slutligen en undersökning av hur HKV ser på sina styrprinciper och ledningsutövande.

## Högkvarterets (HKV) organisation

### Försvarsmaktens kommandostruktur

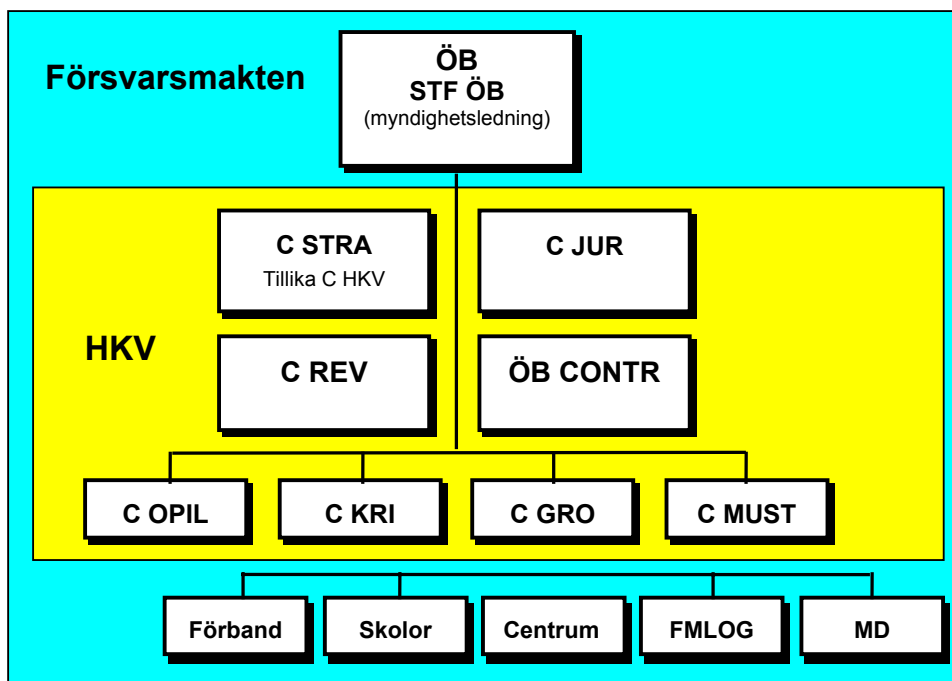


Bild 1 Försvarsmaktens kommando struktur<sup>62</sup>

<sup>62</sup> FFS 2002:8, bilaga 2 sida 1.

## Lydnadsförhållanden vid förbandsledning

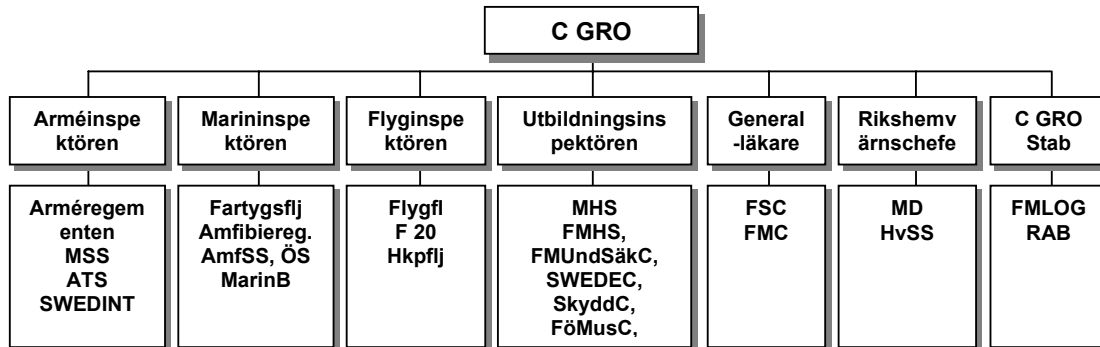


Bild 2 ledningsförhållanden vid förbandsledning inom HKV GRO<sup>63</sup>

### Grundorganisationsledningen (GRO)

Då GRO har den centrala rollen i min uppsats, väljer jag här att göra ett litet förtydligande över dess uppgift och ansvar:

*”GRO ansvarar för verksamhetsledning av förband, centrum och skolor samt leder grundorganisationens utveckling, vidmakthållande och avveckling. Produktionsledningen har fungerat bättre sedan inspektörerna organiserades i GRO. Vissa problem kvarstår dock. Bl.a. kan noteras att personal, materiel, fastigheter och övningar ännu ej är samordnade till tid och rum i produktionen. En långsiktig genomförandeplan för den samlade produktionen finns inte. Mycket av detta beror på det delade ansvaret mellan GRO och KRI. Det är ett starkt önskemål från såväl förband som HKV enheter att få ansvaret för produktionsledningen under en chef. Där det primära är att utse en processledare för hela produktionsledningsprocessen.”<sup>64</sup>*

### Försvarsmaktens styrdokument

Föreskrifter om verksamheten vid FM (verksamhetsordningen), är det dokument som i grunden reglerar FM: s ledningsstruktur och ansvarsförhållanden avseende styrningen den interna styrningen. Dokumentet utvecklas därefter i olika styrdokument såsom; FÖRLED, H SVAR, H EK, etc.

Utvecklingen av styrprinciperna i ovanstående dokument bryter inte mot grunderna som anges i detta dokument utan följer principerna fullt ut. Dessutom finns texten från detta dokument återgivet i sin helhet, under varje rubrik i FÖRLED som reglerar ansvarsförhållanden. Av den anledningen kommer jag endast att göra ett fullvärdigt referat från just FFS 2002:8 med vissa inlägg och förtydliganden som jag finner i de mer utvecklade dokumenten.

<sup>63</sup> FFS 2002:8, bilaga 2 sida 3.

<sup>64</sup> Andersson, B, 2004, sida 14.



## **FFS 2002:8<sup>65</sup>**

### *Grundorganisation<sup>66</sup>*

Grundorganisationen indelas i organisationsenheter, där chefen för respektive organisationsenhet ansvarar under HKV för utveckling, vidmakthållande och avveckling av de krigsförband som han har tilldelats. Chefen ansvarar även för att underställd personal i övrigt har den kompetens som krävs för att uppfylla statsmakternas krav på FM samt att upprätthålla den beredskap som krävs. Chefen för en organisationsenhet har organisationsfrihet inom den organisationsstruktur som anges för enheten i denna författning. Han äger dock inte rätten att besluta om omlokalisering av någon del av organisationsenheten till en annan kommun än den där enheten enligt fastställd plan är lokaliserad, eller avveckla någon del av organisationsenheten avseende angiven organisationsstruktur.

### *Ansvar<sup>67</sup>*

Cheferna för organisationsenheterna skall hålla mobiliserings- och försvarsplanläggning aktuell avseende de krigsförband som de ansvarar för. De skall se till att den personal och de anläggningar som ingår i krigsförbanden har den krigsduglighet (KDU) som krävs.

### *Decentralisering och delegering<sup>68</sup>*

Inom ramen för centralt fattade beslut skall planering och genomförande av verksamheten så långt möjligt decentraliseras och delegeras.

### *Mål- och resultatstyrning<sup>69</sup>*

Långsiktiga mål för krigsförbanden skall grundas på förbandsmålsättningar och de krav som ställs på KDU och beredskap. Långsiktiga mål skall vidare sättas för grundorganisationen i övrigt avseende behov som inte kan tillgodoses genom verksamheten vid krigsförbanden. Mot de långsiktiga målen skall uppdrag ges med tydliga krav på resultat för att uppnå eller vidmakthålla dem. Resultaten skall redovisas (resultatredovisning) och utgöra grund för analys av måluppfyllnad. Analysen skall utgöra en av flera grunder för kommande års resurstilldelning.

### *Uppdragssystemet<sup>70</sup>*

Uppdrag skall grundas på uppdragsförslag (UF) från den som skall genomföra uppdragen. Uppdrag skall ges och återredovisas i skriftlig form. Endast den som har fastställt ett uppdrag får återkalla det. I uppdragen skall anges uppgift med mål och krav på resultat, vilka resurser som disponeras, krav på resultatredovisning samt, vid behov, de handlingsregler som skall styra genomförandet av uppdraget. Uppdrag skall vara finansierade och det skall vara balans mellan uppgifter och resurser i uppdraget.

---

<sup>65</sup> FFS 2002:8 FM: s föreskrifter om verksamheten vid FM (verksamhetsordning), 2002-12-16 (tryckt 2002-12-19)

<sup>66</sup> Ibid. sida 2.

<sup>67</sup> Ibid. sida 2.

<sup>68</sup> Ibid. sida 3.

<sup>69</sup> Ibid. sida 6.

<sup>70</sup> Ibid. sida 6.

### *Ekonomiska ramar<sup>71</sup>*

ÖB fastställer, efter det att FM budgetunderlag har lämnats in till regeringen, de preliminära ekonomiska ramarna för nästkommande budgetår (B+1) respektive det därpå följande budgetåret (B+2) för cheferna för STRA, KRI och GRO. Dessa chefer fastställer därefter preliminära ekonomiska ramar för budgetåren B+1 respektive B+2 för beställningar till de myndigheter som stödjer FM samt för verksamheten vid organisationsenheterna.

### *Uppdragsförslag och uppdrag<sup>72</sup>*

Cheferna för organisationsenheterna och ledningscheferna skall utarbeta förslag till uppdrag för budgetåren B+1 respektive B+2. C FM LOG skall vid behov lämna cheferna underlag avseende underhållstjänst och stödverksamhet. UF från cheferna för organisationsenheterna skall grundas på HKV direktiv för uppdragsförslagen (DUF) och sändas in till C GRO. UF från ledningscheferna skall grundas på överbefälhavarens planerings- och budgetdirektiv. De beräknade kostnaderna för UF får inte överstiga de belopp som i respektive direktiv har anvisats för finansieringen av verksamheten det aktuella budgetåret. Underlag för direktiv skall i första hand hämtas från en analys av resultatredovisningarna och planeringsförutsättningarna samt från en analys av behoven av samordning, främst avseende utbildnings- och övningsverksamhet mot bakgrund av de operativa och taktiska krav som ställs.

### *Genomförande av uppdragen<sup>73</sup>*

Sedan UF har beretts i dialog mellan ÖB och ledningscheferna respektive mellan HKV och organisationsenheterna skall uppdragen för påföljande budgetår beslutas senast den 31 december. Uppdragen beslutas av ÖB avseende ledningscheferna och av C GRO avseende organisationsenheterna. Cheferna för organisationsenheterna får inom ramen för de fastställda uppdragen besluta hur ekonomiska medel skall disponeras samt om inkallelse av personal till egen enhet. De får besluta om omfördelning av resurser inom och mellan uppdrag inom egen enhet, men målen i uppdragen får inte ändras. Omfördelning mellan uppdrag skall anmälas till C GRO.

### *Redovisning<sup>74</sup>*

Chefen för en organisationsenhet skall i resultatredovisningen till C GRO redovisa uppdragen. Resultatredovisningen skall beslutas av chefen för organisationsenheten och utgöra underlag för FM:s delårs (DÅR)- och årsredovisning (ÅR). Resultatredovisningen skall beskriva kostnaderna för slutförda prestationer, deras kvalitet samt vilka effekter de har fått. Produktivitets- och kvalitetsutvecklingen inom verksamhetsområdena skall redovisas. C FM LOG skall på motsvarande sätt också redovisa beställningar. Cheferna för organisationsenheterna och, i HKV, ledningscheferna samt C MUST skall se till att förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring följs avseende de redovisningsenheter de ansvarar för.

---

<sup>71</sup> FFS 2002:8, sida 6-7.

<sup>72</sup> Ibid. sida 7-8.

<sup>73</sup> Ibid. sida 8.

<sup>74</sup> Ibid. sida 9.

*Värdering av produktivitet, kvalitet och effekter*<sup>75</sup>

C GRO skall dels med stöd av resultatredovisningarna från organisationsenheterna, dels utifrån resultatet av genomförda revisioner och inspektioner årligen värdera verksamhetens produktivitet och kvalitet samt värdera utvecklingen i fråga om produktivitet och kvalitet i förhållande till det förra värderingstillfället. C GRO skall i den årliga värderingen av verksamheten även redovisa verksamhetens effekttillskott i grundorganisationen samt lämna underlag till C KRI för dennes förbandstypvärdering. Värdering av produktivitet och kvalitet vid organisationsenheterna skall göras mot de ställda kraven i uppdragen.

*ÖB controller*<sup>76</sup>

Skall analysera verksamheten vid FM samt föreslå hur verksamheten skall utvecklas för att tillgodose statsmakternas krav på en rationell och effektiv myndighet.

---

<sup>75</sup> FFS 2002:8, sida 17.

<sup>76</sup> Ibid. sida 21.

## **Del 1 "Reglerade styrningsförhållanden"**

### **Intervju med informanten**

Intervju genomfördes med **Överstelöjtnant (Övlt) Gunnar Magnusson** HKV STRA Ek plans, den 11 november 2003 på HKV. Intervjun med Övlt Magnusson syftade till att ge en startbild för min uppsats samt ge svar på frågorna främst hur FM styrs av statsmakten samt hur FM tolkat detta och omsatt dem i sina egna styrdokument. Vidare resonerades under intervjun hur HKV följer sina egna direktiv och hur övlt Magnusson ansåg att förbandscheferna uppfattade det hela. Valet av Magnusson som intervjuobjekt kommer sig främst av att han själv är författaren av dokumenten FFS 2002:8, Förled dvs. FM styrdokument avseende verksamhetsstyrning.

Intervjun är till viss del skriven i Jag-form där det i huvudsak är respondenten som avses, endast vid avvikelser där författaren fäller en kommentar kommer således att markeras med författaren anser, tycker, menar etc.

---

## **FM har handlingsfrihet att själv utforma sin styrning! Men detaljstyr på ett överdrivet sätt**

**FM har möjlighet att utforma sin styrprincip själv och har gjort det på ett sätt som följer de principer för återredovisning som statsmakten kräver. Vid skapandet av styrdokumentet har FM:s ledningsfilosofi utgjort en grundläggande del**

**Övlt Magnusson** inleder med att förklara hur statsmaktens styrning av FM regleras i ett antal grunddokument, lagar och förordningar. Flertalet av dem är generella styrverk för myndigheter och verk och ger därför ingen tydlig bild över hur FM regleras. För att få en tydligare bild över hur regleringen sker måste de propositioner som legat till grunden för försvarsbesluten (FB) samt gällande regleringsbrev läsas. Det är där basen för hur statsmakten tänker styra FM finns och de direktiven återfinns i regleringsbreven samt FB. Även om såväl FB som regleringsbreven är detaljerade (de mest reglerade inom hela statsapparaten), så ger de ändå ingen tydlig bild över hur statsmakten anser att FM bör styras. De ger snarare en bild av detaljstyrning till resultatet och vad statsmakten anser skall återrapporteras från FM.

Huvudstyrdokumentet som reglerar FM är Verksförordningen 1995:1322, (VF) denna är dock som uppsatsen tidigare beskrivit inte styrd mot FM utan riktad mot statliga verk och är därför rätt allmängiltig, i den hänvisas det också till andra ekonomiska förordningar<sup>77</sup> Inom VF regleras allmängiltigt hur myndighetschefen skall vara organiserad vilket ger en mer allmän inriktning för hur statsmakten anser att statliga verk och myndigheter skall vara uppbyggda. Detta förtydligas inte minst av att VF medger myndighetschefen att fritt bestämma sin organisation, samt att inom den reglera detta i arbetsordning eller via särskilda beslut i FM interna bestämmelser (FIB)<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> T ex anslagsförordningen, revisionsförordningen, m fl.

<sup>78</sup> FFS 2002:8, sida 17-18.

Statsmakten reglerar vidare FM genom ”förordningen med särskild instruktion för FM”<sup>79</sup>, vilken är direkt riktad mot FM och ger tydliga direktiv över vilka uppgifter FM bör klara av samt hur försvaret skall vara organiserad i stort. Här framgår exakt hur förbandsstrukturen skall se ut samt hur ledningen av FM skall vara organiserad. Förordningen ger inte något ytterligare till hur styrningen av FM skall ske utan förhåller sig främst till hur organisationen skall se ut i stort.

Nästa viktiga dokument är regleringsbrevet som ges ut årligen med ett antal uppdateringar under året för att än mer detaljerat styra FM:s verksamhet. Ett viktigt tillägg som tillkommer i regleringsbrevet är redovisningsformen, vilka i förordningarna endast omnämns som ett allmänt mål för FM att återredovisa till statsmakten. Även här handlar de mest om vad FM skall göra. Det är efter att ha uttolkat redovisningspunkter i regleringsbrevet man förstår vilka krav som ställs på myndighetschefen, och dennes behov att av styra FM.

För att möjliggöra den rapportering statsmakten kräver, krävs det tydliga instruktioner från HKV med mängder av olika rapporteringar, vilka kan upplevas som en detaljerad styrning från ledningen. Statsmaktens detaljerade styrning av FM med tydliga anvisningar för anslagsfördelningen gör HKV till stor del bunden av en detaljstyrning ner i organisationen.

Styrningen av FM, handlar om en verksamhetsstyrning med klara återredovisningskrav i ekonomiska termer såväl som måluppfyllnad. Det handlar om att FM tilldelas ett antal verksamhetsområden där ett antal förmågor skall uppnås och detta inom ramen för det tilldelade anslagen.

Grunden för dagens styrning dvs. då FM gick från ”programstyrning till verksamhetsstyrning lades i ”Propositionen 1997-98:83 Förändrad styrning av FM mm.” Men under den period när FM styrts av verksamhetsstyrningen har man inte lyckats återrapportera det som önskats och statsmakten anser sig därmed inte ha samma grepp över den output FM verkligen ger för de tilldelade anslagen.

Metoden för statsmaktens styrning av FM har enligt tidigare kommentarer förändrats till att statsmakten inför FB 04 vill ha en mer ”outputstyrning”, dvs. återigen vill ha en tydligare återrapportering av vad FM åstadkommit för de medel som tilldelats. På sätt och vis kan detta sägas vara en återgång till den tidigare programstyrningen, där staten återigen vill se vilka krigsförband som erhålls för de medel som satsas i FM! I rapporteringen skall mer konkret framgå vad för förband staten har/kommer att ha att använda. En klar indikation för den förändrade styrmetoden kan utläsas i dokumentet; ”Planeringsanvisningar för FM:s budgetunderlag för 2005 inför 2004 års försvarsbeslut”<sup>80</sup>. Där det framgår att kraven på återrapportering stärkts väsentligt. Förändringen kommer att

<sup>79</sup> SFS nr: Förordning 2000:555 med instruktion för FM

<sup>80</sup> Regeringsbeslut Nr 28, 2003-06-26, Fö2003/1456/MIL, *Planeringsanvisningar för FM: s budgetunderlag för 2005 inför 2004 års FB*

kommer att medföra ett behov av en ny budgeterings, planerings- och uppföljningssystem där alla dessa parametrar kan sammanföras. Den stuprörsstruktur som idag finns mellan återrapporteringarna måste brytas och sammanföras. Det kan bli så att hela organisations och utbildningssystemet måste förändras för att återgå till ett mer krigsförbandsfokuserat system snarare än dagens kompetensfokusering.

**Förled ger HKV ett visst utrymme att detaljstyra organisationen**

Dokumentens neutrala utformning ger ledningscheferna i HKV ett visst handlingsutrymme att detaljstyra organisationen, men med direktivet att; ”Inom ramen för centralt fattade beslut skall planering och genomförande av verksamheten så långt möjligt decentraliseras och delegeras”

Relateras styrdokumentet till Grundsyn Ledning finns inga motsägelser, där finns det inslag av uppdragstaktik som genomsyrar ledningsfilosofin (utan att vara direkt tongivande), å andra sidan finns inget som påvisar eller vidimerar någon annan ledningsfilosofi heller. Vilket inte innebär att det skall delegeras och decentraliseras så långt ledningscheferna finner det lämpligt utan de facto så långt det är möjligt! Styrdokumentet ger inget utrymme för den detaljstyrning som förekommer från HKV. Det finns inte heller någon tydlig styrning mot att de inte får detaljstyra annat än ovanstående kommentar.

**HKV** styr FM på det sätt som de finner lämpligast med hänsyn till de regler

som gäller. Skillnaden mellan de tre ledningscheferna är uppenbar men också självklar. **STRA** har inga tydliga kopplingar mot förbanden och förbandscheferna utan håller sig till att ge ut visioner och planeringsunderlag. **KRI** styr organisationen via krigsförbandsredovisningsprocessen samt genom att inarbeta uppdrag till förbanden via GRO. Direktkontakten skall endast vara i materiel och taktikutvecklingsgrupper samt genom värderingsprocessen. Tonvikten ligger följaktligen på **GRO** som ger förbanden dess uppdrag och medelstillelning.

Magnusson understryker att viljan att styra inte enkelriktad utan också krävd av de underställda då GRO ansvarar för alla mjuka frågor dvs. allt som berör personalen. Detta medför att förbanden många gånger efterfrågar en detaljerad styrning. Tonvikten i GRO styrning ligger på ekonomi, där fokus på att ha en ekonomi i balans gör att GRO överdriver detaljnivån! Att använda sig av kontoprofiler för uppföljning är en sak men när det används som ett styrmedel går detaljstyrningen väl långt. Ett annat exempel där styrning är väl detaljerad, är begränsningen för förbandscheferna att omfördela medel inom ett uppdrag till en miljon kronor/ Den typen av detaljstyrning finns inget stöd och om förbandscheferna menar att de är så pass styrda att de inte är i närheten av den summan, är detaljstyrningen anmärkningsvärd.

## **Del 2 "Förbandschefernas uppfattning om styrningen"**

### **Intervjuer med förbandschefer**

Samtliga intervjuer startade med en genomgång av mitt arbete och den grundläggande frågeställningen; Att jag har uppfattat att förbandscheferna anser att HKV toppstyr och detaljstyr FM samt att ett flertal förbandschefer anser sig ha för litet handlingsutrymme vilket kan leda till lägre engagemang och på sikt till en mindre produktiv och effektiv organisation. Jag frågar samtliga förbandschefer om de anser att förbanden är på kollisionskurs med den centrala ledningen, avseende deras sätt att verksamhetsleda förbanden. Jag ber därefter samtliga intervjuade att besvara dessa kommentarer och eventuellt ge en förklaring till vad som kan vara anledningen till att situationen uppfattas så.

Intervjuerna är till stor del skrivna i Jag-form där det i huvudsak är respondenterna som avses, endast vid avvikelser där författaren faller en kommentar kommer således att markeras med författaren anser, tycker, menar etc.

#### **Huvudfrågor som diskuterades under intervjuerna:**

- 1) Hur Centrala ledningen styr FM (styrmetoder, styrprinciper)
- 2) Toppstyrning – detaljstyrning/Handlingsfrihet för förbandschefen
- 3) Utvecklingen av styrprincipen
- 4) Skillnader mellan olika förband – skillnader mellan försvarsgrenarna avseende synen på den centrala ledningen
- 5) Tekniska styrsystem, utveckling, styrkort etc

---

## **En för detaljerad styrning utövas från HKV i trängda lägen!**

**Det gäller att ha förståelse för de krav ledningen ställer och framför allt varför de ställer dem. Det är ÖB med stab som redogör för politikerna var pengarna tagit vägen och inte förbandscheferna. Självklart uppstår ibland situationer där ledningen tvingas fatta beslut som kan uppfattas som felaktiga underifrån då man där inte alltid har den helhetssyn som krävs för att förstå beslutets hela omfattning.**

Jag möter **kommendör Peter Bager**, flottiljchef för andra ytstridsflottiljen en kall men solig januaridag ute på förbandets lokalisering vid Berga.

#### **Mix av styrprinciper, är en enda röra!**

FM styrs enligt tre principer; Uppdragsstyrning, Kontostyrning och Ramstyrning. De tre styrprinciperna kan inte alltid kombineras, de fungerar var för sig men i kombination skapar de en stor röra som är svår för förbandscheferna att hantera!

Kmd Bager inleder genom att klarlägga vilka olika styrprinciper FM använder sig av och hur dessa kombineras eller inte kombineras! Uppdragsstyrning är den grundläggande styrprincipen vilken förklaras i FM styrdokument, kontostyrning är styrprincipen som i huvudsak använd vid revideringar under pågående budgetår eller vid ingången till ett nytt budgetår då nivåerna måste pressas. Ramstyrning är ett komplement

till uppdragsstyrningen vilken reglerar förbandens ramar vid inledningen till ett nytt budgetår, under året vid revideringar samt som budgetregulator vid neddragningar.

HKV: s val av styrmodell i reducerings-situationer, dvs. att kombinera de tre ovanstående modellerna görs oftast på ett icke förenligt och ogenomtänkt sätt vilket leder till en stor frustration för förbanden och för förbandscheferna. Metoden kontostyrning används ofta panikartat och utan den eftertänksamhet som krävs vilket många gånger leder till frustration och toppstyrning.

På det stora hela ser det ut som att ledningen följer sina styrdokument och sina styrprinciper men att FM ibland topp- och detaljstyrs råder ingen tvekan om, även om detta sker främst i trängda lägen. Detaljstyrningen förekommer även vid icke trängda lägen men i mindre utsträckning även om en hel del styrdokument är mycket detaljerade.

**FM toppstyrs men främst i trängda lägen**

En klar förbättring har skett och sker hela tiden, inte minst sedan Inspektörerna flyttade in till GRO. Inriktningen blir tydligare och för min del ser jag att Marininspektörens roll är klarare och därmed upplever vi en tydligare styrning

HKV bör dock se över den detaljnivå de ibland tenderar att använda då det måste vara förbandschefen som bäst kan avgöra vad som är bäst för förbandet. Men det kan omöjligen vara så att det som ibland uppfattas som idiotstopp, verkligen är ett totalstopp. Vi ser det mer som en riktlinje för förbandschefen

att lägga så stor broms som möjligt på utgifterna.

FM är ett expresståg som hela tiden kör i full fart och vill man hejda det eller ändra kurs gäller det ibland att dra i nödbromsen för att få någon effekt. Man behöver dessutom inte alltid göra som när ”djävulen läser bibeln” och se saken som en total begränsning. Det går att lyssna på ledningens direktiv och anpassa det efter situationen! Dessa begränsningar kan ibland vara nödvändiga, för att effektuera ett snabbt resultat, men en alltför hård detaljstyrning påverkar också förbandens produktivitet och effektivitet.

Begränsningen i H EK om att förbandschefen endast får omfördela medel upp till 1 miljon kronor är inte konstigt. Begränsningen till 1 miljon är naturligt och om det behövs så stora förändringar av budgeten är det felbudgeterat!

**Problemen för förbanden ligger mer på de tekniska systemen än på ledningens styrning**

Eftersläpning i systemen, brist på möjlighet till dispositiv bokföring, underhålls-problematik samt nycker att införa nya system är svårare problem att hantera för förbanden än en eventuell detaljstyrning.

En viss förbättring kan dock skönjas, VU-processen t.ex. fungerar bättre och bättre sedan inspektörerna hamnade under C GRO. MI inriktning är nu inskriven i VU och även om den ibland går lite utanför C GRO övergripande inriktning har inspektörernas inriktningar företräde framför C GRO, detta har skapat en betydligt bättre



harmoni i processen. Skillnaden från tidigare system är att inspektören nu fått möjlighet att styra över sina områden istället för att endast ge inriktningar utan möjlighet att råda över ekonomin. Problemet som förbandschef är dels att hantera likviditets- och kontostyrning och dels på den svårighet till styrning och uppföljning som de tekniska systemen skapar. Trots att FM sysslat med dispositiv bokföring de senaste 15 åren fungerar systemet inte, istället har vi en stor och svårhanterlig eftersläpning så även om förbanden lyckas bokföra händelser dispositivt, blir ändå resultatet omöjligt att hantera då många arbeten utförs på löpande räkning.

Ett annat viktigt område som skapar stora problem för förbanden är HKV:s nycker att införa nya system och företagsekonomiska nymodigheter. Oftast utan att fundera över nyttan med dem, och utan att ta bort andra system. Vilket leder till att förbanden vid dessa nycker bara får mer att göra och därmed inte uppnår den effekt man hoppats på. Det skulle vara bättre om ledningen istället visade en större stadga i styrningen för att få ordning på de system vi har, innan det införs nya.

Det gäller att ha förståelse för de krav ledningen ställer och framför allt varför de ställer dem. Det är ÖB med stab som redogör för politikerna var pengarna tagit vägen och inte förbandscheferna. Ibland kan det uppfattas som att VI 90 andan fortfarande råder och att det fortfarande är förbandschefen som är den centrala, vilken därmed behöver total överblick och fullt ansvar inklusive de medel som han genom ram i ramen inte har någon kontroll över. Om dessa kostnader skalas bort från förbands-

chefens ansvar skulle mycket underlättas och man skulle få en bättre fokus på den egentliga verksamheten och dess kostnader.

**Begränsade av förordnanden vid budgetreduceringar kan vara nödvändig!**

Behövs det göras stora påverkningar på ekonomin kan det vara nödvändigt att begränsa de som har kontrollen över förbrukningen till endast 60 personer istället för ett antal 1000!

Att endast låta förbandscheferna ansvara för förbrukningen är inget konstigt även om det inte är praktiskt att ha det någon längre tid. Vid mitt förband har budgetkontrollen nedåt ändrats så att i dagsläget har inte mina underställda någon budget utan endast resursförbrukningsansvar. Detta kan tyckas vara nästan samma sak men det är en stor skillnad och således har även jag gjort en begränsning från början och det vore därför konstigt att kritisera C GRO begränsningar i svåra tider.

Trots ovanstående kommentarer anser Bager att medvetenheten ändå har ökat markant de senaste åren. Förmodligen har alla dessa besparingstider fått FM att tänka till och fundera på om vi gör rätt saker och på rätt sätt. Svårigheten att hitta bra mått gör det svårt att följa upp samt man är idag mer intresserad av att följa upp hur vi fullföljt våra utbildningsmål inte om det gjorts med någon speciell effektivitet eller produktivitet. Att hitta en effektivitet eller produktivitet skulle kunna vara att se hur tillgängligt förbandet är. Vilket skulle vara en nästan omöjligt uppgift att hantera och mäta då det finns så många saker som ligger utom förbandens kontroll.

## **Vi vill ha lugn och ro!**

**Förbanden behöver få stabilitet i sin struktur för att kunna börja verka på ett optimalt sätt, detta ständiga omplanerande skapar oro i lägren och verksamheten kan aldrig optimeras! Det som behövs för detta är en uppdragsstyrning med klara prioriteringar.**

Jag möter **Öv Staffan Olesen**, Utbildningschef och tillika stf Chef för Livgardet (LG) i Kungsängen. Trots att jag nu befinner mig i Armé kretsar märks här inget av den stelhet som de ibland beskylls för, Öv visar en stor öppenhet och förklarar tydligt att han gärna svarar på mina frågor och finner intervjun både intressant och stimulerande.

### **VU-processen fungerar och ger en bra inblick för de inblandade men processen saknar långsiktighet!**

Antalet individer inom Regementet som hanterar processen genererar en gott deltagande och en god inblick från början. Det vore dock optimalt om processen kunde innehålla endast en uppdragsstyrning med kopplad ekonomi och klara prioriteringar från den centrala ledningen. EN stor begränsning blir när man använder sig av ram i ramen principer och därmed skapar stor begränsning för förbandet.

Öv Olesen inleder med att säga att han anser att den övergripande ledningen stämmer väl överens med de principer för ledning som finns inom FM, dvs. interaktionen mellan Förled och Grundsyn ledning fungerar och följer väl FM:s styrprinciper i stort. De följer också det mått av insyn och återrapportering som samhället och statsmakten kräver. Ser man till uppdragsprocessen fungerar den väl och man ser tydligt att ingångsvärdena

kommer underifrån, i vissa fall riktigt långt ner i organisationen.

### **Hur anser du att HKV styrprincip är?**

Jag anser att FM ligger närmast vad man kan kalla en "Målstyrning (uppdragsstyrning) med en medels-uppföljning". Främsta skälet till det är egentligen att styrningen utgår ifrån förbandens uppdragsförslag. DUF anger målen och nödvändiga styrningar, utan att styra i ekonomiska termer. Därmed styr HKV inledningsvis endast genom att ange målen. Eftersom förbanden omsätter målen i uppdrag och uppgifter och i ekonomiska termer, så kommer FM närmast, målstyrning med medelsuppföljning. Detta återspeglas också under själva genomförandet med kontinuerliga rapporter i termer av ekonomisk uppföljning kopplat till slutmålen.

Det stora problemet med processen är att den saknar en långsiktighet och därmed blir hela processen ryckig och energikrävande samt saknar stadga. Det är tydligt att man aldrig lyckat med ambitionen att planera B+2 i detalj innevarande år, och det verkar tyvärr som om man aldrig kommer nå dit. Kortsiktighet leder till stora lappkast och bidrar stort till att man från ledningen inta kan styra med uppdragsstyrning fullt ut.

Det andra stora problemet är att det är för många individer inblandade i processen, det ger förvisso en god insyn och delaktighet men det skapar också

långsamma processer och stor frustration över tidsåtgången för planering. Det tredje stora problemet med styrningen är hanteringen vid "Svåra tillfällen" dvs. när större reduceringar krävs! Då bryter man från gängse styrprinciper och börjar i allt för hög grad topp- och detaljstyra. Sammanfattat kan man säga att Uppdragsstyrningen är bra och systemet fungerar så bra det går med den obalans som finns i försvarsbesluten, men den saknar den långsiktighet systemet behöver för att fungera som det ska.

Detaljgraden i systemet är den som vi själva skapar och förmodligen rätt väl avvägd och erfarenhetsmässigt framtagen under de år vi haft systemet. När man kopplar in planstyrningen i systemet ger det en felaktighet som gör att detaljgraden hanteras på fel sätt.

#### I FB grundas felen i systemet

Underfinansieringen av FB skapar grunden i de ekonomiska problem FM ständigt brottas med, detta får inte upprepas

I ett optimalt system där alla planer från årligen återkommande perspektivplaner (PERP), förbandsomsättningsplaner (foms), personalblad etc. står i samklang och interagerar väl med uppdragssystemet, behövs inte olika styrfunktioner. Men eftersom redan FB är underfinansierade, blir det aldrig den harmoni i systemet som krävs och således slås uppdragssystemet sönder redan innan de börjar verka. HKV blir därmed tvungna att använda sig av fler styrmetoder. Man börjar reglera onödigt mycket och använder sig av ett antal områden som budgetregulatorer t.ex. underhåll, där ett stort återtagningsbehov skjuts framåt i tiden. Likaledes gäller för Icke nivåhöjande utbildning

och i viss mån på nivåhöjande utbildning

#### Trots ett stort mått av förståelse blir svaret om FM topp- och detaljstyrs JA!

Dels genom den planstyrning man använder sig av inom verksamhets-processen och dels i trängda lägen och det kan påverka förbandens produktivitet och effektivitet, men kan vara nödvändigt för att effektuera ett snabbt resultat. Det stora problemet är ändå när man bryter långsiktigheten.

Styrprinciperna vid reduceringar och svåra situationer gör detaljstyrningen allt mer påtaglig och påfrestande. Ett bra eller rättare sagt ett dåligt exempel på detta är det stopp HKV genomförde sommaren 2003, där man stoppade användningen av ett antal konton (inköps-, rese- och övertidsstopp etc.) Att stoppet genomfördes som det gjordes förklarades av att man var tvungen att få snabb effekt samt att skapa tid för att hinna genomföra förnyade dialoger (både inom GRO och med förbanden). Tanken var att stoppet skulle hävas men HKV vågade aldrig göra detta då FM LOG inte uppvisade den reducering av utgifterna man önskade. Metoden förstörde all planering och havererade hela året. Topp- och detaljstyrning samt frånträde från FörLeds principer är oerhört besvärligt för förbanden. Metoden är förtroendehämmande, den har en klar etisk brist och är effekthämmande

En viss öppning lämnas dock oftast vid stoppen där förbandschefen får göra vissa egna bedömningar för att underlätta något. Men att det är stopp när HKV så säger och inte bara en markering uppfattar vi inom vårt förband och försöker följa det så långt som möjligt.

En del förbandschefer förordar att HKV ger förbandscheferna en summa att reducera med förtroendet att själva välja hur man vill effektuera reduktionen. Den metoden är förkastlig då det vore samma sak som att säga att det finns lite att ta av! Dvs. att budgeten innehåller luft och att då låta förbandscheferna plocka lite här och lite där är att underkänna sina egna prioriteringar. NEJ även vid svåra reduktioner bör uppdragsstyrning med klara prioriteringar gälla. Avseende förordnande frågan kan det däremot vara klokt att bryta kedjan, det kan för många vara svårt att hantera svåra neddragningar som drabbar de som är nära och då kan det underlätta om man flyttar besluten uppåt i hierarkin.

De tekniska styrsystemen utgör ett visst problem med den eftersläpning som finns i systemen, och den dispositiva bokföringen fungerar inte, utan har en mycket stor och svårhanterlig eftersläpning. Ett annat stort problem i styrningen är ram i ramen principen som dels försvårar hanteringen samt skapar svårigheter med överblicken över den egentliga effekten en reduktion eller förändring får. En viss förbättring kan dock skönjas då antalet förband reduceras, men man får se till att vara försiktig då färre förband kan leda till mer detaljstyrning så det gäller att styrprinciperna ses över. De nya tekniska systemen ger en bättre möjlighet till uppföljning men om man i högre grad använder sig av det i HKV riskerar man en än mer topp- och detaljstyrning.

## **Förbandscheferna bör få mer handlingsfrihet, uppdragsstyrning med klara prioriteringar**

**För att kunna verka optimalt och kostnadseffektivt behöver förbanden och förbandscheferna ett större handlingsutrymme för, ledningens roll skall vara att ge klara prioriteringar inte att detaljstyra förbanden**

Jag möter **Överste Corneliusson**, Chef Vaxholms Amfibieregemente i dess anrika och fina miljö ute vid förbandets lokalisering i Oskar Fredriks borg på Rindö (Vaxholm).

### **Är det rätt från HKV att begränsa förordnanden vid budget reduceringar?**

Öv Corneliusson svarar; NEJ, det måste vara upp till förbandschefen att göra de begränsningar inom sitt förband han finner nödvändigt. Återigen görs kopplingen till att inte dra alla över en kam, på Amf 1 t.ex. behålls förordnande strukturen så långt som möjligt och istället gör tätare kontroller och en noggrannare uppföljning.

Översten inleder med att detta är ett rätt hett ämne med mycket tyckanden och fortsätter sedan med att berätta att han uppfattar att HKV har en tydlig handlingslinje att följa principen för uppdragsstyrning, men att styrningen redan från start blir alltför detaljerad. Redan vid DUF begär man in från förbanden ett mycket detaljerat planunderlag. Underlaget bearbetas, dialogiserats samt skrivs in i VU. Därmed har man gjort en detaljerad plan till en sanning, och redan från början bundit ris vid sin egen rygg. Även om styrningen är stringent och tydlig blir den alltför detaljerad och svårarbetad.

VU:n blir oerhört omfattande och det skapar stora problem för dem som hanterar ekonomin när man i detalj

måste läsa detta 10000 sidors dokument för att inte missa någon detalj. Metoden som används vid denna stringenta styrningsform, är uppdragsstyrning med en tydligt kopplad ekonomi. Systemet medger möjligheter för förbandscheferna att inom uppdragen justera ekonomin så att bästa rationalitet uppnås. Förbandschefen kan omfördela mellan uppdrag, äska mer medel där han anser sig inte kunna genomföra uppdraget inom RAM, alternativt äska mindre medel om man anser sig ha gjort besparingar som bör komma andra tillhanda.

Inom mitt förband använder jag mig av denna möjlighet fullt ut och tar mitt ansvar att genomföra verksamheten, förändringar av densamma eller reduceringar med en intakt organisation enligt den organisationsmodell vi från början skapat. Vårt förband tror på att behålla förordnandestrukturen så långt som möjligt och istället satsa på en bättre uppföljning när det krävs, istället för att bara skapa inskränkningar i förordnandelistan. Självklart måste förbandschefen ta sitt ansvar och fatta beslut och göra de omfördelningar och rationaliseringar som krävs för att nå ett adekvat resultat. Det är förbandschefen som kan organisationen bäst och således bör det vara han som fattar besluten om var det skall sparas inom sin egen organisation.

**Ram i ramen, något som avsevärt bör minskas eller tas bort från förbandsbudgetarna**

Ram i ramen kan delas upp i två kategorier; den som inte kan påverkas och som inte direkt påverkar vår verksamhet samt den kategori som inte kan påverkas men som påverkar oss. Den första kategorin skulle man väl kunna slippa som förbandschef, allt medan de som påverkar oss vill vi givet ha en del och säga till om eller åtminstone följa upp. Detta för att därmed se att vi erhåller den kvalitet vi betalar för även om priset är fastställt av andra.

Ett stort problem som jag som förbandschef upplever är när HKV använder sig av ram i ramen och därmed skapar stor begränsning för mitt handlande, detta speciellt i de fall då det är saker som påverkar mig mycket. I de andra fall där jag varken kan påverka eller där saken inte påverkar oss ser jag inga problem.

Ett annat problem är där HKV använder sig av en planstyrning som oftast inte är kopplat mot uppdragen. T.ex. begränsningar i hur många BFA<sup>81</sup> förbandet får ha, detta inte alls kopplat mot vad som skall göras utan bara strikt kopplat mot någon antagen siffra om hur många BFA FM kan ha. Jag kan förstå många begränsningar men det måste ändå sättas in i sitt sammanhang. Denna form av RAM-, PLAN- och detaljstyrning är högst olycklig och skapar mängder av problem för förbanden

Diskuteras sedan styrprinciperna vid reduceringar anser jag att detaljstyrningen blir allt mer påtaglig, kanske mer förståelig men inte desto mindre

---

<sup>81</sup> Extra anställningar enligt befälsförstärkningsavtalet

svårare att hantera. Gasa-bromsa tekniken man använder sig av, och dessa ständiga omplaneringar är ett stort gissel för förbanden och dess personal. Det är oerhört resurskrävande och tar alltför stor kraft av organisationen vilket leder till en försämrad effektivitet och produktivitet. Framför allt tar det kraft från det man borde göra, dvs. att validera förbanden och uppföljning av kvaliteten på genomförd verksamhet.

HKV använder sig ofta av tekniken att blanda uppdragsstyrning och kontostyrning vid reduceringar, vilket skapar en röra och sätter stora begränsningar för förbandschefernas möjlighet att styra sina förband. Jag tror att många med mig har en stor förståelse för att man ibland måste ta till krafttag då alla inte följer de direktiv HKV ger ut.

Ett par exempel på blandningen är att man å ena sidan använder sig av uppdragsstyrning och där förändrar och omfördelar mellan uppdragen och uppgifter. Samtidigt som man går in och detaljstyr hur många övningsdygn och gångtid förbanden får ha, detta får oftast förödande konsekvenser då mitt förband är helt beroende av dessa resurser för att bedriva en adekvat utbildning. Det skulle vara bättre om man använde sig av en förtroende- skapande styrning med klara prioriteringar och stor handlingsfrihet för förbandscheferna. Här gäller att inte dra alla över en kam och faktiskt ta tag i de som inte följer gällande direktiv.

En stor fördel inom ledningsområdet har skett under den senaste perioden. Dialogerna mellan GRO och förbanden blir allt bättre och man finner en bättre samklang och harmoni i hela ekonomi-

arbetet. Den negativa sidan är att detaljstyrningen, tenderar till att öka.

HKV bör vara medveten om att det är en omöjlighet att följa direktiven i detalj, både avseende kontobegränsningen samt när det gör inskränkningar i förordnandestrukturen. Jag ser det mer som en handlingslinje och ett sätt att visa alvaret. Ett visst handlingsutrymme anser jag mig ändå ha att agera, och man frågar endast då det är absolut nödvändigt. Vi är ju ändå förbandschefer och måste vara beredda att fatta beslut (det viktiga är bara att vi gör saker som vi kan och vågar stå för).

Det svåraste vi har att hantera är ambitionssänkningar, vilka inför det egna förbandet är omöjliga att förklara. Även här måste personalen vara medvetna om att jag som förbandschef kan få order om att göra en ambitions-sänkning, men inom förbandet stryks uppgifter och inte några generella ambitionssänkningar.

Dialogen är åter det viktiga där det handlar om att tydligt visa vilka konsekvenser reduceringen får – här upplevs oftast en hopplös situation, där man får omöjliga kommentarer tillbaka, även då man är tydlig och talar om vilka konsekvenser reduceringarna medför. T.ex. ”*Nej det kan vi inte låta bli*”, ”*nej det måste du göra*” etc. Här kan man skönja en viss flathet från HKV gentemot departementet, där de inte tydligt nog förklarar att FM inte kan genomföra allt de begär då FM får för stora reduceringar.

De tekniska styrsystemen skapar problem, främst med den eftersläpning som finns i systemen, den dispositiva bokföringen fungerar inte, utan har en

stor och svårhanterlig eftersläpning. Ett annat problem är t.ex. elevhanteringen där förbanden skall betala för elevernas resor och traktamenten under skolor men detta utan att få det minsta budgetunderlag. Likviditetsbudgeten är ett annat hopplöst exempel på konstig och svår toppstyrning, hur de tänker sig att förbanden skall fungera om förbanden inte får köpa in någonting. Får man 0 kr i investeringsbudget kommer det att hittas vägar att gå förbi systemet, vilket är olyckligt.

Jag anser att HKV följer principen; uppdragsstyrning med medelsuppföljning! Dvs. fokus på målet men ändå med en stor styrning mot att reglera medlen Problemet är att i budgetdialogerna så är målstyrning huvudsak, men i uppföljningen och i de styrdokument som ges ut smyger det in allt mer medelsstyrning och ju besvärligare ekonomisk situation som råder desto mer medelsstyrning, blir det. Vidare är tendensen att både uppföljning och reglering blir då allt mer på kontonivå!

Att FM topp- och detaljstyrs är tydligt! Men då oftast i trängda lägen vilket kan påverka förbandens produktivitet och effektivitet, men kan samtidigt vara nödvändigt för att effektuera ett snabbt resultat. Förbandscheferna bör dock få mer handlingsfrihet, uppdragsstyrning med klara prioriteringar men en viss förståelse måste man ändå ha. Många förbandschefer använder ibland det som argument mot HKV oavsett om så är fallet eller inte, men det gäller att ha förståelse för de krav ledningen ställer samt varför de ställer dessa krav. Självklart uppstår ibland situationer där ledningen tvingas fatta beslut som kan uppfattas som felaktiga underifrån,

främst då de inte alltid har den helhetssyn som krävs för att förstå beslutets hela omfattning.

Jag ser ingen tydlig skillnad mellan hur chefer från olika vapenslag uppfattar ledningen, utan skillnaden ligger mer i hur man är som individ och hur man därmed uppfattar sin roll som förbandschef. Vissa av dessa följer HKV direktiv in i minsta detalj andra ser det mer som riktmärken och slutligen anser en del sig stå över direktiven.

En annan viktig faktor för hur man upplever styrningen är vilken intern uppbackning man har som förbandschef, det vill säga hur förbandets ekonomiavdelning fungerar. T.ex. här på Amf 1 har vi för första gången tillsatt en controller jämte ProdL. Förändringen kommer förhoppningsvis att förändra vårt förhållningssätt till styrningen och styrsystemen.



## **Mer långsiktighet i verksamhetsledningsarbetet krävs!**

**Låt Förbandscheferna få lite lugn och ro samt förtroendet att själva skapa en bättre rationalitet i förbandsverksamheten, vi behöver en tydlig uppdragsstyrning med klara prioriteringar**

Jag möter **Överste Rafael Bengtsson**, Chef flygvapnets Uppsalaskolor (F 20) i Uppsala. Flottiljchefen tar emot mig trots att den egentligen är sjuk och skulle behövt varit hemma och kurerat sig. Det gladdde mig mycket att han fann min intervju värd att ändå genomföra sitt tillstånd till trots.

### **Följ eller ändra reglerna**

Det är konstigt att man inte i större grad kan följa regelverket och hålla sig till den uppdragsstyrning som är grunden för vår ledningsprincip. Om inte man är efter år tvingas göra avsteg från regelverket bör kanske reglerna ändras så det finns bättre möjligheter att följa det.

Översten inleder med att beskriva att den övergripande ledningen stämmer väl överens med de principer för ledning som finns inom FM, dvs. interaktionen mellan Förled och Grundsyn ledning fungerar. Det stora problemet för processen är de korta FB-perioderna. De ständiga kasten i ekonomin gör att förbanden ständigt tvingas hantera förändringar istället för att optimera verksamheten. Dvs. fokus i FM skjuts från att bedriva förbandsverksamhet till att reglera ekonomin och till att parera felaktigheter. En annan sak som förvärrar situationen är de ständiga omorganiseringar i såväl ledning som förbandsstrukturen. Omorganiseringar förändrar även det fokus från förbandsverksamhet till i många fall endast avveckling.

Den stora bristen i systemet är förmågan och möjligheten att kunna analysera och utvärdera effekten av verksamheten. De tekniska styrsystemen utgör de stora problemen med den eftersläpning som finns i systemen, och dispositiv bokföringen fungerar inte alls.

Det finns dock positiva sidor och tendenser, bl.a. i uppdragsprocessen och den öppenhet som HKV har där. C GRO har många förtroende genom att han väl förklarar sina beslut och intentioner, därmed betyder det inte alltid att alla håller med! Men det finns en klar intention att upplysa förbandscheferna om hur och varför man leder som man gör.

De nya tekniska systemen ger också en bättre möjlighet till uppföljning och analys, men kortsiktigheten i systemet gör att det ändå kommer vara föremål för ständiga förändringar och svåra ekonomiska situationer. Vid svåra reduceringar tenderar dock styrningen att bli överdrivet detaljerad. Så som när HKV vid midsommarbeslutet 2003 tvingades ta ett snabbt och hårt beslut, för att vinna tid samt för att få en snabb besparingseffekt. Dessutom fanns där mindre möjligheter för förbandscheferna att ta beslut om avsteg från stoppet. Att man sedan inte häver stoppet är olyckligt ur många

synvinklar. Dels slår stoppen och detaljstyrningen på kontonivå sönder all planering och kväver såväl produktivitet som effektivitet, dels skapar det ett förtroende- och ledarskapsproblem som är förödande och som kommer att ta lång tid att reparera. Dessutom skapas en omöjlig situation rent praktiskt, framförallt för de förband och skolor som har verksamhet vid flera platser.

**Idiotstoppen blir både praktiskt, moraliskt och principiellt fel.**

Istället för att ge förbanden denna detaljstyrning borde HKV ha större förtroende för att förbandscheferna själva skulle kunna hantera situationen vid sina förband bättre, dvs. ge förbandscheferna ansvaret att själva söka nya ekonomiska lösningar. FM behöver allas driv- och initiativkraft att förbättra situationen och det snarare hämmas av detaljstyrningen som nu används.

Förled ger förbandschefen ett rimligt handlingsutrymme, men självklart begränsas det mycket då man bryter den styrprincipen. Det finns också ett gott ansvarstagande från förbandscheferna. FM skulle må bättre av att förbandscheferna fick större handlingsutrymme

att själva skapa ett nytänk och djärvare få prova nya idéer för att rationalisera verksamheten. Om man därefter granskar hur reduceringsvarven under genomförandet fungerar så märker man att topp- och detaljstyrningen hög.

Ett problem som jag som förbandschef upplever är när HKV använder sig av ram i ramen styrning och därmed skapar stor begränsning för förbandet. Dessutom ger det en nidsbild av hur läget ser ut, kan man inte påverka delar av ekonomin bör den utgå ur budgeten. Det sker ofta en detaljerad individ och planeringsstyrning som försvarar för förbandscheferna, och ibland även rent felaktiga beslut från olika avdelningar i HKV som dessutom inte alls stämmer överens med VU.

Synen på HKV är nog densamma överlag och det är inte främst någon vapenslagsskillnad utan skillnaden ligger till stor del mellan individerna, men visst finns det klara kulturella skillnader mellan försvarsgrenarna. En viss geografisk skillnad kan man se, dvs. ju längre från HKV förbanden ligger ju mer skärmad är man från dem och således är de mer kritiska.

### ***Del 3 "Den centrala ledningens förklaring till styrningen"***

#### **Intervjuer med representanter för den centrala ledningen**

Som innan inleder jag dessa intervjuer med att beskriva att jag uppfattat att uppfattat tongångarna om att förbanden är lite på kollisionskurs med HKV, avseende sättet att verksamhetsleda förbanden. Jag frågar därefter hur de ser på situationen och vad som kan vara anledningen till det.

Intervjuerna är till stor del skrivna i Jag-form där det i huvudsak är respondenterna som avses, endast vid avvikelser där författaren fäller en kommentar kommer således att markeras med författaren anser, tycker, menar etc.

---

### **Det är inte styrprinciperna som begränsar förbandens handlingsutrymme utan de tekniska styrsystemen**

**Förled ger förbandschefen ett rimligt handlingsutrymme, men självklart begränsas det mycket då man bryter den styrprincipen. Det finns också ett gott ansvarstagande från förbandscheferna. De tekniska styrsystemen utgör den stora begränsningen.**

Jag möter **Generalmajor Jan Andersson**, flygvapeninspektören, i dennes tjänsterum i HKV på Lidingövägen i Stockholm.

Genmj Andersson inleder med att förklara att han tycker att det hänger ihop väldigt väl i hela processen! Såväl i processen från statsmaktens styrning, via regleringsbrev, FFS, Förled och till själva verksamhetsledningsprocessen. Det samma gäller med processen från regleringsbrev, via ÖBU till ledningscheferna och därefter deras styrning ut till förbanden och verksamheten. Dock finns ett mycket stort fokus på planeringen och en väldig styrning av planeringen som ibland tenderar till att vara alltför detaljerad. Vi är bra på att just planera, men däremot finns vissa brister avseende genomförandet och även på uppföljningen och analysen av genomförd verksamhet.

HKV följer de styrprinciper som är angivna i FM styrdokument och därmed också våra övergripande ledningsprinciper. Ett stort problem är dock den stora mängd information som HKV begär in, ofta i form av ekonomiska underlag som skall kopplas ihop med verksamheten. Här finns brister och svårigheter att göra denna koppling samt att se kopplingen till kvalitén i verksamheten.

Inom HKV försöker man i planeringsprocessen hela tiden vara trogen uppdragssystemet och även då det kommer till omfallsplanering finns en klar ambition att målstyra förbanden och därmed följa uppdragsprincipen. Under hela planeringsprocessen, men också vid genomförandet har vi täta dialoger där förbandscheferna får påverka situationen, men självfallet är det enklare att hålla fast vid uppdragsprincipen i de tidigare stadierna och det

blir svårare och svårare ju längre in i genomförande året man kommer.

Jag upplever att såväl vi som förbanden uppfattar det som bra dialoger. Ju längre in i genomförande året vi kommer desto mindre spelrum finns och desto svårare blir det att påverka situationen, därför kan det ibland bli nödvändigt att ta till mer begränsande och detaljstyrande metoder. *"Men finns det inga pengar, så finns det inga pengar!"*

Granskas den senaste processen så har t.ex. skillnaden mellan de förslag som förbanden lämnat in och det planeringsunderlaget vi i ledningen skapat, blivit betydligt mindre än tidigare. Vilket tyder på att vi blivit betydligt bättre på att tolka vad som skall göras samt att ge styrningen, samtidigt som förbanden blivit bättre på att planera enligt våra prioriteringar. Vi har en bättre uppfattning om balansen mellan uppgifter och resurser. Då vi styr omfallen så menar jag att det inte är på kontonivå, utan vi styr förbanden med uppdrag och uppgifter. Det kan finnas vissa skillnader mellan avdelningarna i HKV, men i stort försöker alla följa den principen. Inom FV t.ex. skapades för ett antal år sedan ett boxsystem vid dialogprocessen vilket gör att vi i likhet med nollbassystemet, för en uppdragsmodell där vi försöker göra förändringarna inom våra olika boxar. Utöver vilka boxar som skall förändras försöker vi ge förbanden handlingsfrihet att anpassa förändringen till deras egna förutsättningar då det är de som bäst känner vilka effekter förändringen får.

Även under stoppet 2003 användes box-principen för FV förbanden och således behövde vi inte gå ner på kontonivå,

utöver den begränsning som C GRO redan lagt över förbanden. För att optimera uppdragssystemet krävs det att man från central nivå blir lika bra på att analysera och följa upp som vi är på att planera. Det måste också finnas uppföljningssystem som snabbar upp processen bättre i dialogen som därigenom skapar en normalsits så att vi får en gemensam syn på vad uppdragstaktik egentligen är. Det är mer en metodfråga än en formalia fråga om man skall förfina den nuvarande uppdragsprocessen. Systemet utvecklas hela tiden och vi går mot ett mer och mer optimerat system där HKV ger så mycket handlingsfrihet som möjligt nedåt i kedjan. Här är det främst möjligheten till dispositiv bokföring som är begränsande, och med den bristen får eftersläpningen stor betydelse. Detta begränsar FM stort i möjligheten att gasa-bromsa verksamheten och framtvingar därmed onödigt drastiska metoder. Tellus har förändrat systemet mycket genom en ensad syn på rapporteringen, men än saknas mycket.

Att stoppet infördes som det gjordes var en nödvändighet för att få en snabb effekt, men det var under mycket speciella förutsättningar (LIMITEN<sup>82</sup>). Tanken var att så fort prognosen pekade mot att vi skulle klara limiten, så var det C GRO intention att släppa på stoppet. Men det läget inföll aldrig, och det var t.o.m. så att ända fram tills nyligen var C GRO inte säker på att vi skulle klara limiten. Viljan finns att följa målstyrningsprincipen, men om det finns en

---

<sup>82</sup> En ekonomisk begränsning från statsmakten där utgiftstaken blir absolut, och således ges ingen möjlighet att hantera över- eller underutnyttjande mellan åren.

klar riktlinje från statsmakten är det den som gäller.

Alla situationer är olika och när man kommit in en bit in på verksamhetsåret är det svårt att hålla sig till en strikt uppdragsstyrning. Det må vara principiellt fel att använda sig av kontostyrning, men den metoden används endast då det är absolut nödvändigt. En annan viktig faktor är att vi försöker hålla en försvarsmaktslinje i reduceringarna och då kan det upplevas som mer av en detaljstyrning. När reduceringar genomförs under året, talar vi om vad förbanden skall göra och uppnå (målstyrning med prioriteringar) och det anser jag är så nära klinisk uppdragsstyrning man kan komma.

Jag tror att man kan införa någon form av styrkort för att underlätta processen men samtidigt kräver det då att man minskar på någon annan del så att det

inte blir ännu en pålaga. De nya tekniska systemen ger en bättre möjlighet till uppföljning och analys, men kortsiktigheten i systemet gör att det ändå kommer vara föremål för ständiga förändringar och svåra ekonomiska situationer.

Visst finns det klara kulturella skillnader mellan försvarsgrenarna, men än större skillnad är det nog avseende hur prioriterat förbandet är. En förbandschef med ett prioriterat förband som har mycket internationell verksamhet har troligen en positivare syn på HKV. Jag kan inte se någon större regional skillnad hur synen är, kanske kunde det vara en viss skillnad mellan förbanden som har större utbyte (personalmässigt) med HKV än förband som är geografisk längre bort från Stockholm.

## Förbandscheferna bör få mer handlingsfrihet, uppdragsstyrning med klara prioriteringar

**För att kunna verka optimalt och kostnadseffektiv behöver förbanden och förbandscheferna ett större handlingsutrymme, ledningens roll skall vara att ge klara prioriteringar inte att detaljstyra förbanden**

Jag intervjuar överste **Svante Borg, C GRO GEN**. Processledare för förbandsprocessen i dennes tjänsterum på FM: s HKV.

Översten startar det hela med att beskriva att min syn på styrningen har ett något konstigt fokus och för att vi skall stå på samma grund inleder han med att redogöra hur styrningen från statsmakten till FM och vidare i organisationen går till, detta beskrevs med tabellen nedan.

Mål	Staten	HKV	Förbanden
Vad	FB	Förled, FMP	Inriktningar för förbanden (långsiktiga planer)
Hur	RB	VU	← UF ↓ Order till DUC

Om man ställer sig frågan hur styrningen sker från statsmakten och neråt avseende mål- eller medelsstyrning får den olika karaktär, beroende på om man ställer frågan riktat mot målsättningen eller mot det direkta genomförandet. Det är där mitt (författaren) tidigare resonemang brast då jag blandade dessa två.

Ställer man frågan om det är mål- eller medelsstyrning som har tonvikten i den översta raden i tabellen blir svaret! En klar tonvikt på målstyrning, FB styr FM i uppdrag och verksamheter och kräver en återrapportering av hur man uppnått målen. Ställer man därefter samma fråga men från den andra radens

perspektiv, får man i stället svaret att det har en klar fokus på medel, då dessa dokument är till för att reglera medelsutnyttjandet.

Om jag ställt frågan till förbanden och fått svaren att man skiftar emellan statsmaktens syn – FM tolkning och styrning – samt agerande, har förbandscheferna vilseletts av frågan eller så förstår de inte processen.

När man sen ser på hur vi i praktiken styr förbanden måste man först klara ut vad det är för saker som påverkar processen och därmed genererar de metoder vi väljer. Dels kräver statsmakten att vi följer ”statsförvaltningens fastställda ekonomistyrningsmodell”. Det har inneburit att vi gått från en enkel utgiftsredovisning till en mer företagsekonomisk ekonomimodell där vi är tvungna att periodisera budgetarna och redovisa månadsvisa prognoser. Detta leder till att en annan tonvikt läggs på återrapporteringen och strukturen samt detaljgraden i ekonomimodellen. Målsättningen från HKV är att försöka minska statsmaktens krav på återredovisning och därmed underlätta för FM i stort men inte minst för förbanden – INTE tvärtom.

En annan viktig sak som följde med förändringen av ekonomistyrningsmodell var att vi tvingades börja med internfaktureringsmetoden som vi levte med sen -94 och som under åren varierat i grad och som vi självklart ständigt

försöker minska. Men detta gör att förbanden har en större koppling mellan varandra än vad de många gånger vill eller verkar vilja förstå. Därmed kan en del av vår styrning uppfattas som detaljerad och toppstyrd, och därmed begränsar förbandschefernas handlingsfrihet. En viktig faktor är den ständiga förändringsprocess som sker i FM, och att organisationen inte riktigt är utförd som en utvecklingsorganisation utan i många fall är anpassad mot att vara en mer statisk organisation. Därmed krävs emellanåt en viss topp och detaljstyrning från HKV för att kunna parera de snabba kast som ständigt möter FM.

Den ständiga förändringen av verksamheten skapar ingen stabilitet och ger därmed stora problem i hela processen. Utveckling är inget normal-tillstånd utan organisationen byggs upp kring en viss statiskhet vilket gör det svårt att hantera dessa ständiga förändringar och utvecklingar.

En annan inte helt oviktig faktor är att förbanden behöver och faktiskt vill ha olika grad av styrning och när förbanden ser hur vi inte bara styr dem själva utan styr andra kan det ibland uppfattas som om det är en generell överstyrning, men det kan då bero på att de inte har hela bilden klar för sig. Man måste ha klart för sig att om ”problemen” är stora (summan) är det inte bara ett förbandsproblem utan ett FM-problem och måste därmed hanteras på koncernnivå. Sådana reduceringar måste oftast nycklas ut enligt en enkel procentuell fördelning.

Om vi kräver en noggrannhet i planeringen och prognostiseringen på 99,5 % av FM:s budget genererar det

ändå en differens på 100 mkr, vilket inte många tänker på. Den begränsning i detalj som statsmakten sätter på FM genererar att handlingsfriheten för såväl HKV som förbandscheferna kommer att begränsas av RAM i RAMEN konstruktioner. Dessa är principiellt av ondo, men krävs då styrningen och återrapporeringen kräver detta. Smärre justeringar kan göras men då de oftast handlar om många inblandade parter kan det för det enskilda förbandet ses som topp- och detaljstyrning.

Om man sen tittar på vilka styrprinciper vi använder oss av kan man dela upp dem i 4 olika kategorier som ibland kan vara mer eller mindre kliniska men som oftast kombineras:

*Förändrad prioritering* (från HKV), oftast en kombination av några försvarsgemensamma inriktningar samt inspektörernas förändrade prioriteringar för respektive förbandstyp.

*Uppdrags/Uppgiftsreglering*, en mer renodlad verksamhetsstyrning enligt Förled, men som ibland blir rätt detaljerad.

*Ramstyrning*, förändring av ram med stor handlingsfrihet/krav för förbandscheferna.

*Likviditetsstyrning*, en detaljerad styrning där man går in och pekar på ett antal konton eller verksamhetsområden som nyttjandestoppas eller reduceras

Ingen av dessa styrningar går heller utanför de direktiv vi använder oss av inom FM, likaledes följer de den ledningsfilosofi som finns inom FM, även om de ibland kan uppfattas extrema. Men uppdragstaktik går ut på att delegera så långt det är möjligt!

Frågar man sedan förbandscheferna kollektivt vilken form av styrning de

önskar sig är det: Ca 10 % som önskar sig en ramstyrning, Ca 50 % som vill ha detaljstyrning med en mycket hög tydlighet från GRO. Detta kan bero på många olika saker men den vanligaste anledningen är att de vill ha klara besked för att sedan slippa ta konfrontationen med andra delar av högkvarteret som kommer med kontradirektiv. Resterande säger i princip ingenting utan följer (eller inte) de direktiv man får oavsett hur de kommer. Som alltid finns det ett fåtal som vill kombinera ovanstående styrprinciper men ovanstående fördelning är en bra utgångspunkt.

När man gör bedömningen av vilka styrmetoder man skall använda måste man ha bilden av hur förbanden fungerar och vilka behov av stöd de har. Principiellt ser vi en skala på förbanden där vissa behöver lite stöd alternativt nästan inget alls, det är även dessa som skapar minst friktion för vårt arbete. Därefter följer skalan uppåt till de förbanden som skapar stor friktion och kanske behöver både stöd och i vissa fall stor styrning. Det diskuteras ofta principer för hur fördelningen av besparingar sker. Om HKV skall lägga ut besparingar så diskuteras det ofta hur dessa skall fördelas och erfarenheten talar mycket för att den bästa metoden är fördelning av besparingen enligt principen; *"det totala beloppet och inte på vad som finns disponibelt"*. Detta för att komma framåt i processen och för att slippa oändliga diskussioner. Det har i efterhand också visat sig vara den mest rättvisa metoden.

Går man in och diskuterar hårda besparingar, t.ex. då C GRO går in och gör hårda styrningar, men är tydlig och ger vissa prioriteringar (och lättnader)

är ca hälften av förbandscheferna nöjda. Den andra hälften vill dock ha större frihet att själva välja sina reduceringar.

Stoppet 2003 hanterades inte som många uppfattade, det var bara ett tvärstopp inledningsvis, stoppet följdes även av en skrivelse som gav förbandschefen möjlighet att göra avsteg. Därefter släppte vi gradvis på stoppen och delegerade ner till förbandschefen att själva kontrollera utnyttjandet på det verksamhetsområden vi utpekade. Anledningen till att vi inledningsvis använde oss av *likviditetsstyrning* var att vi var tvungna att få ett snabbt stopp, dels för att skapa tid och dels för att snabbt få effekt.

Ser man sen på att vi valde att begränsa förordnandesystemet var det för att vi ville att förbandscheferna skulle få tydligare fokus på utnyttjandegraden av deras respektive budgetar. Var detta då nödvändigt? JA LIMIT - begränsningen gjorde situationen mycket svår och C GRO ansåg sig därmed helt nödbedd att ta till krafttag. Det hade han stort stöd för av hela HKV.

Det är principiellt fel att styra på kontonivå, men absolut nödvändigt i svåra lägen. Vi går dock ifrån det så fort vi kan och använder det endast då det är absolut möjligt. Om man sen ser när vi använder oss av metoden redan i planeringsskedet, dvs. som till i år när VU skulle ut. Så handlade det om att få ut VU i tid och antingen göra den underfinansierad, ta nya dialoger och få den förskjuten i tid eller välja ett område där det behövdes göras en ambitionsänkning. 100mkr reducerades på resor mot en bedömning av budgeten från tidigare års förbrukning. Man konstaterade en ambitionsökning och



valde att göra en *likviditetsstyrning*, vilket inte är att gå ifrån *uppdrags-taktiken* utan att ge en begränsning i utnyttjandet av medel med förändrad prioritering. Inom den ramen har sen förbandschefen handlingsfrihet att göra de rationaliseringar de finner nödvändigt.

Jag anser att förbandscheferna har en rimlig handlingsfrihet, men att mycket av den kritik de riktar mot HKV är befogad. Förbanden ges ofta alltför dåliga förklaringar till varför ledningen agerar som de gör och HKV är fortfarande för splittrat vilket ofta ger dubbla budskap. LU 03 kan komma att förbättra den bilden där den stora vinsten skulle vara om KRI och GRO koordinerades eller helst slogs ihop men mycket arbete återstår här att göra. En viss förbättring har skett med att Inspektörerna kommit in till HKV och tydligheten mot förbanden har förbättrats avsevärt, främst inom GRO:s verksamhetsområde.

En viktig faktor som avgör om förbanden tilldelas tillräckligt med handlingsfrihet är hur pass väl dess chefer fungerar som förbandschefer. Handlingsfriheten är differentierad och ger trygga förbandschefer större frihet än förbandschefer där verksamheten fungerar sämre. Om flera förband klagar på att uppföljningen är svår pga. av att de inte kan göra prognoser inom sina egna förband, bör de först genomföra en korrekt periodisering av sin budget. Vilket vi krävt länge, och skulle underlätta för dem avsevärt.

Ser man på framtiden blir det viktigaste att skapa en större acceptans i rikets ledning för att vi behöver ta bort olika ekonomiska begränsningar i systemet

för att underlätta vår verksamhet, t.ex. delar av internfaktureringen

Processen utvecklas ständigt och resultaten i processen blir bättre och bättre, i takt med en större medvetenhet och skicklighet att hantera systemen förbättras processen och styrningen av den blir enklare. PUB och Tellus är inte färdigpassade, och de är dessutom överdimensionerade för våra krav och behov. Vilket leder till svårighet att lära sig systemen och således får de sämre effekt än vad de borde. Ett nytt ekonomisystem är på ingång och det är bara att hoppas på att man verkligen tar hänsyn till de kommentarer som lämnats när det konstruerats. Risken är att det blir mer tillkrånglat och billigare vilket därmed kan ge sämre effekt.

Styrkort har prövats i FM men problemet inom FM är det omvända från vad man har inom finansvärlden och därmed är kanske inte Balanced Score Card<sup>83</sup> (BSC) är lösningen för oss (det omvända innebär att HKV fokuserar på de andra områdena vilket BSC skulle uppmärksamma och inom FM är det just ekonomisk uppföljning som behöver förstärkas).

---

<sup>83</sup> Balanserat styrkort.

## **Analys, slutsatser och diskussion**

Detta kapitel delas in, med det lite speciella greppet att låta en del av undersökningen endast redovisas i diskussionen istället för att vara en del av analysen: Analysen inleds med en granskning över empirins del 1, dvs. en förstudie över ledningsprincipen i försvarsmakten, därefter analyseras empirins del 2 med intervjuer av förbandschefer i försvarsmakten. Därefter följer de slutsatser som besvarar uppsatsens frågor. I diskussionen inleder jag med empirins 3 del, dvs. den centrala ledningens syn på styrningen av FM innan jag slutligen genomför min egen diskussion som därmed avslutar uppsatsen.

### **Analys**

#### **Inledning**

Syftet med detta kapitel är att analysera och strukturera det empiriska materialet med hjälp av teorierna kring organisationer och ledningsproblematik. Som bas har jag valt att göra en förstudie i uppsatsen där jag analyserar hur statsmakten styr FM, hur FM tolkar styrningen och därefter teoretiskt tillämpar styrningen. Jag visar här en grund för att därefter vidare kunna analysera hur balansen råder mellan gällande styrdirektiv och det faktiska utövandet från den centrala ledningen (HKV). Förstudien ger en bra inblick i hur komplex och svår styrningen av FM är. Undersökningen ger en bra bild över hur FM har skapat sin organisation och utformat sina styrprinciper. Därefter följer den del av undersökningen jag vill kalla uppsatsen huvudundersökning, dvs. analysen av intervjuerna med förbandscheferna. Denna del analyserar vad respondenterna anser om den centrala ledningens styrning och hur de upplever sin situation som förbandschefer, detta avseende handlingsfrihet och förståelse från ledningen för deras situation.

#### **Reglerade styrningsförhållanden**

Min ambition är här att fastslå på vilken grund FM valt sin styrform och se om den är avvägd mot FM:s ledningsfilosofi. Statsmakten reglerar inte hur FM skall styra sin organisation utan väljer främst att reglera vilken typ av återrapportering som krävs. Till detta finns regleringar kring hur ekonomin i stort skall skötas enligt statsmaktens fastställda ekonomistyrningsmodell (vilket understryks i intervjun med C GRO GEN). Vidare reglerar statsmakten FM för det årliga nyttjandet av medlen i regleringsbrev, men även här rör det sig mer om en faktisk fördelning av kostnader och inte styrningsformer för FM. Med bakgrund av denna handlingsfrihet att skapa sin egen styrmodell över FM har HKV tagit fram grunddokumentet FFS 2002:8, vilken utgör basen för FM styrmodell inom verksamhetsledningen. Dokumentet följer väl den princip för uppdragsstyrning som FM valt som övergripande ledningsfilosofi enligt Grundsyn ledning, även om betoningen på det decentraliserade ledarskapet inte får någon framträdande roll utan snarare följer rollen som ett traditionellt

byråkratiskt<sup>84</sup> ekonomistyrningsdokument. Människans roll i processen har föga utrymme och istället håller en hög fokus på det strikt strukturella planet med betoning på hur processer och organisationen skall skötas. Någon vidare förståelse för människans roll i organisationen finns inte och kommunikation inom organisation är menad att skötas tjänstevägen i klassisk hierarkisk ordning.

Generalmajor Andersson visade i sin ledningsutredning ett antal brister avseende fokuset inom HKV:

*”... Det är vidare en utbredd uppfattning att för lite kraft läggs på att genomföra fattade beslut. Omfattande arbete läggs ned på utredningar och annat underlagsframtagande medan implementering, uppföljning och analys av genomförd verksamhet prioriteras lägre. Dessutom upplevs många gånger utredningar helt i onödan börja från grunden trots att omfattande och relevant underlag finns i ärendet. Kravet på bättre implementeringsplaner och ansvarsfördelningar, som en del av besluten är tydligt.”<sup>85</sup>*

Grunddokumentet FFS 2002:8, bryts därefter ner i flera olika nivåer till mer och mer detaljerade dokument kring denna ekonomistyrningsmodell men följer principen lika tydligt som tidigare att ta sitt avstamp i uppdragsstyrningen, men att regleras hårdare och hårdare vilket leder till ett än tydligare avstånd från en flerperspektivistisk syn på ledarskap och organisationsteorier.

FM är en hårt byråkratisk, och hierarkisk organisation som enkelspårigt följer det strukturella perspektivet i såväl utformning som felbehandling. Fel och brister som uppstår hanteras genom ständiga omorganisationer och en tendens till att utöva mer kontroll i syfte att skapa ordning för att så småningom kunna ge handlingsfrihet. Organisationen inom den centrala ledningen har även den i grunden en bra bas där det borde finnas gott om utrymme för flexibilitet och en möjlighet att verkligen genomföra ledning enligt uppdragsprincipen. Krigsorganisationsledningen har den tydligaste linjen för uppdragsprincipen där materielprocessen följer en tydlig målstyrningsmodell, dvs. uppdraget att producera krigsförband eller att testa ut ny krigsmateriel ges som ett övergripande mål, där sedan förbanden själva ges möjlighet att utforma hur verksamheten egentligen skall gå till. Förbanden tillåts dock inte fullt ut att följa sin inriktning då det är uppdragen som styr förbanden och över dem råder inte KRI. Strategiledningen står för långsiktigheten och dess behov av att bygga upp kompetenser inom samtliga områden vilar ständigt över förbanden. Här finns en förhoppning om ett långsiktigt tänkande som kan ge en stabilitet till uppdragsprocessen och därmed ge förbanden en möjlighet att skapa harmoni och utvecklingspotential, samt på sikt förutsättningar för effektivitet och produktivitet. Enligt övlt Magnusson tillåts STRA sällan följa dessa direktiv då det är den kortsiktiga målsättningen och ekonomistyrningen som har förtur. Statsmaktens fokusering på medlen och dess hårdföra återrapporteringskrav (FM hårdast reglerat

---

<sup>84</sup> Här finns tydliga drag av det som Bruzelius och Skärvad presenterar som byråkratiskt i boken integrerad organisationslära på sidan 48; dokumentet har en långt driven specialisering och arbetsfördelning, en strikt ansvarsfördelning, en tydlig hierarkisk uppbyggnad baserad på Top-down principen, att samordning sker tjänstevägen, auktoriteten i systemet baseras på den överordnades högre formella status (positionsauktoritet), en tydlig programstyrning (noggrann styrning av regler & beteende) samt opersonlig inställning till kontakter i organisationen.

<sup>85</sup> Andersson, B, 2004, sida 21-22.

inom statsmakten som Övlt Magnusson uttryckte det) ger GRO ett större mandat att vara den tongivande ledningen inom FM och får således sätta dagordningen för FM styrning. Övlt Magnusson markerade att GRO sätt att styra med kontoprofiler går till överdrift och att detta inte på något vis följer den modell för ledning som finns beskriven i ledningsfilosofin ”Grundsyn ledning” eller i de styrdokument han varit med att skapa. Han förklarar vidare att viljan att minska FM utgifter innebär att HKV (GRO) till stor del väljer att avvika från uppdragsstyrningen för att mer förhålla sig till likviditetsstyrning vilken tyvärr är rätt kortsiktig. Snabba beslut för att hålla ner kostnaderna och tvära kast i inriktningen gör att förbandens planering allt som oftast slås i spillror och den långsiktiga inriktningen samt de övergripande målsättningarna kommer i skymundan. Handlingsfriheten och förmågan till flexibilitet tycks inte vara något som prioriteras, således blir det svårt att följa den målstyrningmodell (uppdragstaktik) som FM valt.

### **Förbandschefernas uppfattning om styrningen**

Grunden för analysen i del två tas från de intervjuer jag genomförde i våras med 4 förbandschefer i Mälardalsområdet, och där främst kopplat mot nedanstående grundläggande frågeställningar:

- Hur Centrala ledningen styr FM (styrmetoder, styrprinciper)
- Toppstyrning – detaljstyrning/Handlingsfrihet för förbandschefen
- Utvecklingen av styrprincipen
- Skillnader mellan olika förband – skillnader mellan försvarsgrenarna avseende synen på den centrala ledningen
- Tekniska styrsystem, utveckling, styrkort etc.

Smärre skillnader i hur förbandscheferna svarade kunde skönjas, men sammantaget visas ändå en rätt tydlig bild över hur de upplever ledarskapet och styrningen från den centrala eldningen. Här kommer min förförståelse att spela en stor roll och jag kommer att försöka förhålla mig så objektiv som möjligt i analysen.

Meningen mellan förbanden avseende styrningen är som jag beskrev tidigare något differentierad, men samtliga ger en tydlig bild över att de upplever sig topp- och detaljstyrda. Även om svaren påvisar ett relativt stort mått av ödmjukhet och förståelse från förbandscheferna så upplever de sig detaljstyrda i såväl planering som genomförande. Således åtnjuter inte förbanden den handlingsfrihet och möjlighet till att ta de egna direktiv som är så viktiga för att organisationen skall utvecklas. Kommendör Bager sätter fingret på något som samtliga intervjuade anser, och det är problematiken kring den mixade styrformen. Att en ledning väljer att ha ett situationsanpassat ledarskap, med ett anpassat ledarskap efter hur utvecklingen och kompetensnivån förändras, är inget konstigt. Kan detta dessutom kopplas ihop med en flerperspektivistisk syn skulle det vara än bättre. Men det är inte det som vi talar om här, här menas att målstyrningen (uppdragstaktiken) med ett tydligt och angivet mål anges och en handlingsfrihet att inom detta mål själv välja metod i princip aldrig får möjlighet att vara FM: s styrprincip utan att ledningen redan från början väljer att

begränsa den med såväl plan- som ramstyrning. När de sedan därtill använder sig av kontostyrning blir styrningen av förbanden i det närmaste total. Samtliga intervjuade ger uttryck för den brist på förståelse för förbandens situation som genomsyrar ledarskapet i FM. Här handlar det kanske inte så mycket om att ledningen skall ha ett förståelsebaserat ledarskap enligt vad *Sandberg och Targama* anser utan att ledningen har en brist på förståelse för de olika perspektiv av ledarskapet som påverkar förbandschefernas situation. HKV har fastnat i ett ekorrhjul där jakten på ekonomisk kontroll gjort dem blinda för interna signaler om utmattning och systemkollaps vilket många upplever håller på att hända inom FM. Ledarskapet som används ger en bild över hur strikt hierarkin inom FM är, och HKV förefaller tydligt falla i fällan att bli så överkontrollerad och detaljerad som många organisationsteoretiker talar om avseende starkt hierarkiska och byråkratiska organisationer<sup>86</sup>. Mjuka värden tycks vara uteslutna och en rätt enkelspårig rationalistisk hållning i ledarskapssynen verkar råda. Med den formen av ledarskap är det inte förvånande att förbanden och förbandscheferna känner sig distanserade och utan den handlingsfrihet de anser sig behöva för att tillsammans utveckla organisationen. Här finns en tydlig varningssignal om den osunda hierarkin som Ashkenas talar om<sup>87</sup> i ”Den gränslösa organisationen”, avseende intern frustration där känslan av maktlöshet och förmågan att påverka situationen är långt borta. Här finns också en risk för att dold verksamhet skapas för att komma förbi ledningens detaljstyrning, detta främst då ledningen förstår att det gäller att ligga lågt och sköta saker som det alltid gjorts, men att göra det i det dolda.

Mot bakgrund av vad samtliga intervjuade ger uttryck för, är det snarast det omvända till flerperspektivistisk syn som här har skapat situationen. En alltför strukturell syn gör ledarskapet och styrningen alltför ensidig och byråkratisk, någon förståelse för hur människorna upplever situationen eller vilken symbolik deras handlingar medför i FM finns inte. Visst finns från förbandscheferna en förståelse uppåt i systemet över HKV: s svåra situation gentemot statsmakten, men man upplever inte att förståelsen är ömsesidig och anser att ledningen inte alls visar någon förståelse hur situationen är för förbandschefen gentemot sin personal. Här bryter således HKV mot de mest fundamentala i sin egen ledarskapsfilosofi, dvs. ömsesidig respekt och förtroende, vilket understryks en mer när ledningen kollektivt går ut och straffar samtliga förbandschefer genom att bryta förordnandedjan. Allmän bestraffning istället för uppmuntran och belöning leder till stor intern frustration och därmed understryks bilden av varningssignaler för en osund organisation. Brutnen förordnandedja är inte uppdragstaktik, utan ett tydligt inslag av detalj- och toppstyrning och om det nu måste användas vid svåra ekonomiska situationer så bör det således göras men det bör användas restriktivt och framförallt inte återkommande en stor del av varje verksamhetsår. Detta är ingen nyhet eller någon enskild uppfattning utan något som uttryck allt oftare från flertalet håll såväl inom som utom FM, inte minst i LU 03;

”... Det är en utbredd uppfattning att HKV i alltför hög grad styr i detaljer i stället för i långsiktiga mål. Från förband (motsv.) är denna kritik obönhörligt återkommande. I HKV

---

<sup>86</sup> Bruzelius, L H, Skärvad, P-H, 2000, sida 53.

<sup>87</sup> Ashkenas, R, 1997, sida 61.

*finns en viss förståelse för detaljstyrning, framför allt när besparingskrav uppstår med kort varsel. Stundom framskyntar motivet, att ett fåtal chefer till del har missbrukat det förtroende som följer av uppdragsstyrning. Det undandrar sig utredningens möjligheter att bedöma riktigheten i sådana påståenden, men valet av metod, d.v.s. detaljstyrning, för att komma till rätta med eventuella felaktiga beteenden torde tveklöst behöva omprövas. Det råder en samstämmighet om att uppdragstaktiken snarast bör tillämpas vilket också sparar personal i HKV. Även inom uppdragstaktiken kan temporärt en detaljstyrning accepteras, men inte att den pågår under en följd av år, vilket varit fallet... ”<sup>88</sup>*

Här finns ett uttryck för att det behövs den handlingsfrihet som målstyrning skulle medföra för att ge systemet möjlighet att generera egna och bättre lösningar i detaljfrågor än vad som är möjligt när förbanden begränsas av detaljstyrning. Detaljstyrningen är som generalen påpekar en metod att ta till under begränsad tid endast, i förlängningen skapar det bara apati och behov att ytterligare styrning.

Samtliga intervjuade trycker också tydligt på den brist själva ekonomistyrningssystemet medför, med detta menas inte processen som sådan utan främst de stödsystem och den invecklade metod HKV valt att använda sig av. Återigen kommer bristen på förståelse (vilket skapar en stor frustration) in i bilden men i detta fall handlar det mer om att man från HKV inte i tillräcklig grad förstår vilka problem dagens stödsystem medför. Samt vilken brist på kompetens inom detta område som råder inom hela FM (såväl på lednings- som på förbandsnivå). Samtliga intervjuade påtalar tydligt bristen, att det inom FM saknas möjlighet till dispositiv bokföring<sup>89</sup>, vilket är närmast att se som en katastrof och ger förbandscheferna en än mindre handlingsfrihet då de hela tiden måste gissa i sina prognoser. Kombinerat detta med ledningens allt större krav på och önskemål om just dessa prognoser, ter sig situationen rätt absurd. Att kompetens och rätt utvecklade stödsystem är en absolut förutsättning är ingen nyhet inom FM, det är närmast en självklarhet inom insatsledningen och tillsammans med uppdragstaktiken det mest fundamentala i vår ledningsfilosofi. Mot bakgrund av undersökningen är det lätt att förstå förbandschefernas stora besvikelse över att detta inte fungerar i verksamhetsledningsprocessen då det utgör 85-90 % av deras normala verksamhet, och talar man sedan återigen om förståelsen från HKV för dessa förhållanden blir bilden än mer tydlig över hur osund hierarkin och ledningsförhållandet är inom FM.

Detta strukturella sätt för HKV att utöva sitt ledarskap på märks inte bara i själva verksamhetsledningsprocessen (dvs. dess genomförande), utan också i hur de organiserar sig samt implementerar nya ledningsmetoder och verktyg. Valen av dessa är tydligt strukturella och människans roll i processen är av underordnad art. För att komma till rätta med obalansen inom FM söker den centrala ledningen allt som oftast lösningen i nya omorganiseringar, vilket ytterligare förstärker tankarna kring en osund hierarki. Ofta svänger pendeln mellan centralisering och decentralisering, där ledningen antingen väljer att koppla mer ansvar till ledningshögkvarteret, men också

<sup>88</sup> Andersson, B, 2004, sida 21-22.

<sup>89</sup> Dispositiv bokföring är en möjlighet att i bokföringssystemet lägga in beställningar då resurserna beställs eller utnyttjas, detta som komplement till det ekonomiska utfallet ger en tydligare bild över vilka resurser som finns dispositiva att användas i verksamheten. Ett robust dispositivt system ger möjlighet att ändra osäkerheten om utfallet och således prognoserna stort!

lika ofta ges nya uppgifter och ansvar på de redan hårt ansträngda förbanden. Oavsett om det pendlar mellan centralisering kontra decentralisering är det själva omstruktureringen som påverkar förbanden negativt, om de upplever att de aldrig får den tid som krävs för att sätta sig in i situationen och bygga den kompetens som krävs för att skapa en effektiv organisation. Ledningen tillämpar tillsynes de strukturella lösningarna på beteende och processutmaningar istället för symptomens underliggande dynamik<sup>90</sup> och som jag beskrev ovan förstår ledningen inte att problemet med organisationen är snarast just dessa ständiga omorganiseringar (samt försök med nya företagsekonomiska idéer och styrsystem). ”Vi behöver lugn och ro”<sup>91</sup>, är det enade budskapet från förbanden som många gånger känner att organisationen är inne i en spinn som de har svårt att följa.

Förbandscheferna pekar på att det är det strikt hierarkiska och top-down ledarskapet inom FM som till stor del motarbetar det som såväl *Bolman och Deal*, *Sandberg och Targama* samt *Ashkenas* talar om. Bristen på förståelse skapar en organisation av såväl långsam reaktionsförmåga, dold verksamhet, återhållsam inställning till förändringar samt intern frustration. Att förbandscheferna inte själva i tillräcklig grad har handlingsfrihet att styra sina förband gör att det skapas en tröghet i systemet och därmed kan man inte likt uppdragstaktiken flyta förbi hindren och snabbt välja alternativa vägar för att komma framåt utan tvingas hela tiden invänta nya direktiv från ledningen. Dvs. den som hela tiden styrs, står bara still utan styrning och väntar på nya direktiv. Uttryck som ”vi behöver lugn och ro” och ”införandet av nya företagsekonomiska nycker”, tyder på att förbandscheferna är trötta på de ständiga och ostrukturerade förändringarna som sker inom FM. Det verkar som om ledningen inte lyckats skapa den förståelse som krävs för att implementera nya idéer och förändringar inom FM. Således har de skapat en organisation som inte är så förändringsbenägen som de eftersträvar, och det finns en intern frustration gentemot den ledningsmetod de valt belyses tydligt av samtliga intervjuade.

---

<sup>90</sup> Ashkenas, R 1997, sida 138.

<sup>91</sup> Kommentar från Överste S Olesen under intervjun, se sid 36 i uppsatsen.

## **Slutsatser**

*Råder en balans mellan statsmaktens direktiv (avseende styrning), Försvarets ledningsfilosofi, styrprinciper och hur ledningen i praktiken utövas?*

- Det finns en tydlig balans mellan det statsmakten reglerar och avkräver av Försvaretsmakten kontra, vad Försvaretsmakten i sina egna styrdokument reglerar. Vidare finns en koppling (om än liten) mellan den ledningsfilosofi Försvaretsmakten avser sig följa samt de styrdokument Försvaretsmakten använder sig av inom verksamhetsledningen. Däremot råder inte den balans mellan ovanstående styrningar och hur Försvaretsmakten i praktiken utövar sin ledning. En alltför detaljerad centralstyrning utövas från den centrala ledningen, som inte står i paritet med den ledningsfilosofien om "Uppdragstaktik" Försvaretsmakten ämnar följa.

*Hur är förhållandet mellan den centrala ledningen och förbandscheferna (förbanden) avseenden ledning och handlingsutrymme?*

- I enlighet med svaret under fråga 1, blir det här naturligt att säga att det råder en obalans mellan hur förbandscheferna ser på ledning och handlingsutrymme och hur den centrala ledningen ser på den. Förbandscheferna anser sig topp- och detaljstyrda, även om de begränsar sig till att säga att det gäller under vissa förhållanden. Således finns ett mått av ödmjukhet och förståelse från förbandschefernas sida, som jag tyvärr inte upplever är ömsesidig.

*Skapas det tillräcklig förståelse för ledningen inom Försvaretsmakten för att leda fram till en produktiv och effektiv organisation eller hämmas utvecklingen av en topp- och detaljstyrning?*

- Svaret från min sida blir entydigt nej. Det är just här det stora problemet inom Försvaretsmakten (i detta fall kopplat mot verksamhetsledning) finns. Att det råder brist på resurser och att organisationen inte fungerar som den ska, det vet de flesta om. Men att problemet inte bara är ett strukturellt problem, som går att reglera och organisera bort verkar inte vara lika klart. Bristen på en bredare syn över styrning och ledarskap råder tydligt inom verksamhetsledningsprocessen. Vidare saknas en förståelse för hur kompetens, medvetenhet och kommunikation interagerar med övriga strukturella processer. Således åstadkommer Försvaretsmakten ingen utveckling mot effektivitet och produktivitet, utan kan komma att omorganisera sig i oändlighet om inte synsättet breddas och utvecklas. Paradigmskiftet inom ledarskapsutövandet måste även nå verksamhetsledningsprocessen, om inte kan den stora omstruktureringen av Försvaretsmakten vara dömd att misslyckas



## **Diskussion**

Som inledning på diskussionen kommer jag att använda mig av resultatet från intervjuerna från den centrala ledningen och således ge dem en möjlighet att här förklara hur de ser på styrningen och de förhållanden som råder inom Försvarsmakten avseende styrning i verksamhetsledningsprocessen.

### **Den centrala ledningens förklaring till sin styrning**

Svaren från respondenterna från den centrala ledningen skiljer sig en aning även om bägge två ger ett visst svar på tal! Bägge två visar tydligt att här finns en klar ambition från ledningen att skapa så mycket handling utrymme som det bara går, och således att de väl följer de styrprinciper som finns beskrivna i såväl FFS 2002:8 som i Förled. Följer de dessa principer avseende decentralisering (Inom ramen för centralt fattade beslut skall planering och genomförande av verksamheten så långt möjligt decentraliseras och delegeras.<sup>92</sup>), så följer de således också sin egen ledningsfilosofi och därmed kan mycket av kritiken från förbandscheferna avfärdas. När jag studerar intervjuerna syns tydligt att bägge två har en mycket tydlig strukturell syn på organisationen och dess problem med en dragning att tolka problemen utifrån detta strukturella perspektiv. Bägge två anser att det finns ett tydligt problem att hålla ekonomiska nivåer i FM och att den enda lösningen för att komma tillrätta med problemet är att styra hårdare. Finns det inga pengar, så finns det inga pengar! Således återstår bara att strama åt tyglarna, kavla upp ärmarna och att börja skära i kostnaderna. En begränsning av förordnanden är absolut nödvändigt, då statsmakten ej längre giver FM någon handlingsfrihet (LIMIT-begränsning, löpande reduceringar etc...). Skall då FM klara av att hålla sig inom given ram gäller det att kontostyra hela FM och begränsa nyttjanderätten till endast ett fåtal individer. Här går det också tydligt att se att det finns en förståelse inom HKV för hur förbandscheferna och förbanden upplever dess styrning och främst då de tvingas till kontostyrning, dvs. den mest hårdföra av detaljstyrningar.

Bägge ger en tydlig bild över hur detta kommer sig och att ledningen verkligen strävar efter att följa uppdragsprincipen så långt det är möjligt. Dessutom framhåller de att en planbegränsning av uppdragssystemet inte är att frånga ”uppdragstaktiken” utan, att det är en naturlig del av ”uppdragstaktiken” att vid vissa situationer ge mer direkta styrningar. Vad som också framkom vid intervjuerna är att i mångt och mycket är det förbandscheferna själva som önskar den styrning som ges och således är det lätt förvånande att de klagar som de gör. Överste Borg förtydligar detta genom att förklara reaktionerna som de på GRO GEN erhåller då det handlar om att inom FM genomföra reduceringar. Om de från den centrala ledningen ger ut direktiv om att förbanden själva skall ansvara för en generell reducering av de tilldelade medlen, kommer svaren ofta; ”inom vad då för områden”, när ledningen ger tydliga direktiv om att vissa funktioner skall strykas eller ambitionssänkas kommer svaren; ”dessa är omöjliga att genomföra och att det är bättre om de själva får välja var reduceringarna skall göras”. Ges en ramförändring med tydliga direktiv, anklagas ledningen för att

---

<sup>92</sup> FFS 2002:8 sida 4.

både Ram- och Planstyra. Vidare påpekar Överste Borg att flertalet förband klagar över hur stödsystemen fungerar och används, dvs. att det inte går att få den information som krävs för att kunna följa resursförbrukningen och att svara på de frågor HKV ställer. Svaret från GRO blir i de fallen entydigt; följer ni de direktiv vi utgivit, t.ex. Är budgeten periodiserad som den ska? Görs dessa ibland väldigt enkla tillägg och förändringar från förbanden skulle verksamheten betydligt enklare kunna flyta och följas upp menar Öv Borg.

## Författarens slutdiskussion

Som inledning på diskussionen vill jag starta med ett citat som ger ett rätt intressant perspektiv på hur delar av den centrala ledningen ser på situationen. Under en slutgenomgång från operationsledningens stora övning under 2004 (KOMPASS 04) kommenterade generallöjtnant Tony Stigsson följande:

*"Vilken är Försvarsmaktens huvuduppgift?"*

Svar: **Verksamhetsledning!**

- Huvuduppgiften vilar på den doktrinära grunden **medelsstyrning (ekonomistyrning)**.
- Metoden är **central- och detaljstyrning**.
- Styrdokumentet är **DUF** och **VU**.
- Något sjukt har hänt i FM då tonvikten inte längre ligger vid att leda förband utan att **verksamhetsleda och administrera förvaltningsmyndigheten**. Våra blivande chefer som läser vid FHS, väljer i första hand **management** som profilering och går sedan direkt in till **HKV GRO** utan att verka på förband. *Insatsledningen får en underordnad betydelse och vi får chefer som inte vet hur förbandsverksamheten fungerar.*"<sup>93</sup>

Detta känns för mig rätt symptomatisk över hur människor i Försvarsmakten resonerar, kring hur ledningsförhållandena i organisationen. Framst ställer jag mig frågan hur samstämd den centrala ledningen egentligen är? Finns någon gemensam syn på hur ledning skall gå till eller har den tidigare maktkampen mellan försvarsgrenscheferna bara förflyttats till ledningscheferna, så att de mest sysslar med att kämpa mot varandra istället för att utveckla organisationen? Ledningarna inom FM tycks ha olika syn på hur styrningen skall gå till och dessutom verkar de följa olika metoder för ledning, vilket enbart försvårar situationen för förbanden och förbandscheferna. Denna splittring inom ledningen gör att förbanden får allt svårare att se helheten över ledning och lydnadsförhållanden, samt att se vilka parametrar som råder. Jag upplever till och med att den ledningschef som för tillfället har den starkaste maktpositionen sätter dagordningen och därmed verkar tonvikten fluktuera över tiden. Björn Andersson påtalar tydligt i sin utredning att det finns brister med dagens organisation, men framför allt med metoden för utövandet av ledning:

*"Den centrala ledningen bör ändra ledningsmetod och arbeta mer långsiktigt och vara mer övergripande och inriktande och därmed mindre detaljreglerande. Stabsarbetet bör förenklas och göras mer formellt. Antalet produkter bör minskas."*<sup>94</sup>

Ett stort problem i valet av metod för ledning i HKV är att många högre chefer i organisationen är rädda för att deras underlydande skall missbruka sin makt och

<sup>93</sup> Kommentar av genlt Tony Stigsson vid slutgenomgången av KOMPASS 04 för OPS staben i Filminstitutet 2004-03-23.

<sup>94</sup> Andersson, B, 2004, sida 23.

därmed hämmas delegerandet och förståelseprocessen, vilket endast leder mot topp- och detaljstyrning.<sup>95</sup> Detta resonemang stämmer inte med den bilden av FM jag anser att ledningen försöker visa upp, där de snarast pratar om att det är en organisation som präglas av utbildning, lärande och ständig kompetensutveckling. Det är FM:s motto och devis att vara en kompetensorganisation där personalen och dess kompetens är dess viktigaste resurs. Här kan tydligt sägas att även om det finns inslag av ”Human Resource” perspektiv i tänkandet är organisationen i huvudsak byggd utifrån ett strukturellt perspektiv och rationalistiskt synsätt. Hierarkin genomsyrar allt vad vi i FM tar oss till och även om vi genom vår lärande ambition och roterande arbetssystem har en jättemöjlighet att vara en lärande organisation stupar det på vårt strikta ”top-down” tänkande. Organisationen blir snarast en utbildande organisation som lär sig massor inom ramen för dess existerande förståelse. Visst jobbar FM mycket med reflektion (ibland så mycket att man undrar om vi inte gör annat!), men fortfarande finns den invanda förståelsen för hur saker och ting skall lösas där som en tydlig bromskloss.

*”... Honnørsord såsom lärande eller flexibel organisation, processorientering m.fl. uppfattas många gånger endast vara läpparnas bekännelse. Vid intervjuer har det frekvent framkommit den stora betydelse chefer har såsom föregångsmän att inledningsvis komma överens om en gemensam tolkning av begrepp, att välja/utarbeta en väg framåt och att tydligt och engagerat leda respektive enhet i enlighet med fattade beslut. Bl.a. anses inte ledningsöverskridande processer ha fått det genomslag som varit avsikten.”<sup>96</sup>*

Det måste dock sägas att det finns undantag där FM tydligt försöker förändra förståelsen genom att använda en såväl god retorik som ett tydligt kulturellt inslag för att skapa en tydlig förändring. Här kan t.ex. nämnas försöken med nätverksbaserat försvar där de drivande erhållit stor respekt runtom i världen genom sina ambitioner och med sitt framtidsinriktade tänk. Ett annat tydligt exempel som jag nämnde ovan är den goda möjlighet till lärande som skapas genom den ständiga arbetsrotation som sker inom FM. Tyvärr följs den inte upp i sådan grad så att organisationen tar vara på kompetenshöjningen. Det ges inte heller tillräcklig tid för avlämning vid byte av befattningshavare och således tappas en hel del av den effekt som organisationen annars hade kunnat åtnjuta. Ett tredje exempel är den mängd praktiska övningar som genomförs och som evalueras i stora mängder. Under senare år har det verkligen skapats goda förutsättningar för reflektion och gruppdiskussioner kring resultatet vid övningar och hur dessa skall kunna förbättras och hur lärdomarna skall implementeras i organisationen. Således upplever jag att de skett ett paradigmskifte även inom FM, som lett till en ny syn på ledarskap och metoder för styrning. Det som tyvärr slår mig är att det endast tycks gälla för insatsledningen och krigsorganisationen. Någon ”spill-over” effekt mot den administrativa sidan ser jag inga tydliga spår av.

En annan tydlig bild över hur trögt vårt system är avseende ledarskapsförändringar inom verksamhetsledningen, är synen på ledning inom FM (ledningsfilosofin). Här finns en tydlig modell framtagen som bygger på ett decentraliserat ledarskap där

---

<sup>95</sup> Bolman, L E, Deal, T E, 1997, sida 156.

<sup>96</sup> Andersson, B, 2004, sida 21-22.

handlingsfrihet är nyckelordet och som bygger på en ömsesidig respekt. Att detta sedan inte gäller i praktiken får vi idag allt tydligare indikationer på främst inom verksamhetsledningen, men även till viss del inom insatsledningen. Generalmajor Andersson uppmärksammar detta i sin utredning om den centrala ledningen och ger rekommendationen att:

*"HKV bör i högre grad leva som man lär och tillämpa den ledningsfilosofi som anges i Grundsyn Ledning."*<sup>97</sup>

Uppdragstaktiken (målstyrning med delegerat ansvar) gäller bara delvis och topp- och detaljstyrningen av förbanden i idag i princip total. Det lilla handlingsutrymme som en förbandschef idag har är mycket ringa och vanligtvis begränsas det ytterligare så fort verksamhetsåret påbörjats. Här finns alltså ett visst utrymme att handla inom ramen för planeringen, men inte inom ramen för genomförande. Således bakbinds förbandens möjlighet att skapa de förutsättningar som krävs för att bli den lärande organisation vi eftersträvar att bli. Är detta då ett felaktigt styrsätt? Kanske inte, men linjen är inte tydlig, inte uttalad och HKV har inte lyckats övertyga organisationen om att detta är den enda rätta linjen för att först komma i fas och därefter kunna utveckla styrprocesserna till att bli mer långsiktiga och därmed mer hållbara. Tydlighet, enkelhet och delaktighet måste vara ledorden för att FM skall lyckas med sin ledning och därmed med att klara av att komma i ekonomisk balans med tro på framtiden.

Den förändrade ledarskapssynen bör innebära att förbandscheferna ges ett större handlingsutrymme, så att de inom sina respektive förband kan skapa mer produktiva och effektiva förband. Synsättet förstärks vid studier av FM ledningsfilosofi, vilket visar att:

*"Det militära försvarets ledningsfilosofi skall präglas av initiativkraft, självständigt beslutsfattande, individuellt ansvarstagande och ömsesidigt förtroende mellan chefer och personal"*<sup>98</sup>.

Ledningsdokumentet visar att FM tagit ett avgörande steg att förändra sin syn på ledarskapet mot en tydlig decentraliserad ledningsmodell i form av uppdragstaktiken. Uppdragstaktik kan i första hand tolkas höra hemma inom insatsledningsprocessen, men dokumentet Grundsyn Ledning gör ingen tvär delning mellan insatsledning och verksamhetsledning annat än att ledning pga. av olika förutsättningar kan se olika ut. Dock gäller fortfarande uppdragstaktiken för dessa bägge processer med inriktningen att det är decentraliserad ledning enligt målstyrningsprincipen som gäller. För verksamhetsledningsprocessen har detta lett fram till att styrsättet av FM förändrats från ren medelsstyrning till målstyrning med ekonomisk kontroll och uppföljning. Vad innebär då det för skillnad mellan denna nya styrning, och den tidigare rent ekonomiska styrningen? Betoningen ligger numer på målen och inte på medlen, där en korrekt måluppföljning ger en god styrning över ekonomin. Chefen skall

---

<sup>97</sup> Ibid. sida 21-22.

<sup>98</sup> Grundsyn ledning 2001, sida 7.

säkerställa att målen för verksamheten nås samt att tilldelade ekonomiska ramar innehålls<sup>99</sup>.

Det blir därför än mer konstigt att ledningsfilosofin inte tycks användas i praktiken, utan behovet av kontroll har gjort att ekonomistyrningen blivit mer och mer detaljerad och toppstyrd. Handlingsutrymmet för förbandscheferna tycks minska och idén med ”initiativkraft, självständigt beslutsfattande, individuellt ansvarstagande och ömsesidigt förtroende” minimeras eller försvinner helt och hållet. Det styrsystem som FM infört är just den medelsstyrning som organisationen i sina dokument sagt sig lämna och förbandschefernas påverkan sträcker sig möjligen till att i efterhand få omformulera sina mål så att de passar in i den ekonomiska redovisningen. Införandet av det nya styrsystemet kan därmed ha fått rakt motsatt effekt mot vad som var avsett från början. Den allt mer tilltagande kontrollfunktionen leder till att produktiviteten och effektiviteten minskar i takt med den minskade handlingsfriheten. Även om FM fått bättre kontroll över sina finanser syns ingen ljusning på sikt, speciellt då rationaliserings- och effektiviseringsarbetet enkelriktat styrs uppifrån med ett ”top-down perspektiv” och därmed kommer den ekonomiska balansen aldrig att få något riktigt fäste.

Är då styrningen enbart av ondo? Nej säkerligen inte då ett allt kärvare ekonomiskt läge i kombination med större krav på redovisning i en mängd nya skärningar gör att HKV behöver skapa kontroll över FM: s finanser för att därmed skapa nödvändigt handlingsutrymme för den stora försvarsomläggningen som sker inom FM. Men icke förty, styrning är styrning och delaktigheten är viktigare än vad HKV tycks tro och med den styrning som används idag sjunker förtroendet för HKV såväl på förbandschefsnivå som för FM personal i allmänhet. Det går inte att leda en försvarsmakt i 2000-talet med endast ett strukturellt och rationalistiskt perspektiv på ledarskap (enkelriktad kommunikation och hård styrning)! Skall HKV lyckas med sina ambitioner att klara sig ur den ekonomiska krisen och ominriktningsarbetet, krävs ett långt mer mångfacetterat synsätt på ledarskap. Vidare fordrar detta en mycket tydligare inriktning att skapa en organisation där samförstånd och delaktighet gäller i alla led.

### **Fortsatt studier/forskning**

Jag ser det som en naturlig del att fortsätta studierna kring hur en tydligare implementering av Försvarsmaktens ledningsfilosofi kan implementeras i de ekonomiska styrdokument.

Samt att arbeta vidare utifrån utredningen ”LU 03” kring den centrala ledningen, men att titta på den mer ur ett ledarskapsperspektiv snarare än utifrån det strukturella och processinriktade förhållningssättet som utredningen genomfördes på.

---

<sup>99</sup> H Ek, FM 2001, förord sid 1.

## **Källor**

### **Tryckta källor**

- Abrahamsson, B, Andersen, J A, 2000, "Organisation", Liber ekonomi, Malmö
- Ashkenas, R, 1997, "Den gränslösa organisationen", Studentlitteratur, Lund
- Bolman, L E, Deal, T E, 1997, "Nya perspektiv på organisation och ledarskap", Studentlitteratur, Lund
- Bruzelius, L H, Skärvad, P-H, 2000, "Integrerad organisationslära", Studentlitteratur, Lund
- Ely M, Et al., 1993, "Kvalitativ forskningsmetodik i praktiken", Studentlitteratur, Lund
- Esaiasson P. Et al, 2002, "Metodpraktikan - Konsten att studera samhälle, individ och marknad", Nordstedts Juridik, Sthlm
- Ewing, P, Samuelsson, L E, 1998, "STYRNING, med balans och fokus", Liber ekonomi
- Holmström, N, 1997, "Ekonomisk uppslagsbok", Wahlström & Widstrand, Falun
- Sandberg, J, Targama, A, 1998, "Ledning och Förståelse - Ett kompetensperspektiv på organisationer", Studentlitteratur, Lund
- Thurén, T, 2003, "Vetenskapsteori för nybörjare", Liber AB, Stockholm
  
- Arbetsordning för Högkvarteret (HKV ArbO), 2003-04-11 HKV 02 312:66341
- För Led, 2001, 09 831:76915 (Handbok för FM: s ledning och verksamhet i stort)
- Grundsyn ledning 2001, FM, Stockholm 2001
- H Ek, 2002, 23 520:60947, 2002-01-21 (Handbok Ekonomi Försvarsmakten)
- H SVAR, 2001, (Handbok för styrning, värdering, analys och redovisning av FM: s verksamhet)
  
- FFS 2002:8 FM: s föreskrifter om verksamheten vid FM (verksamhetsordning), 2002-12-16 (tryckt 2002-12-19)
- Propositionen 1997-98:83 Förändrad styrning av FM mm.
- Regeringsbeslut Nr: 29, 2002-12-19, "Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende FM"
- Regeringsbeslut Nr 28, 2003-06-26, Fö2003/1456/MIL, Planeringsanvisningar för FM: s budgetunderlag för 2005 inför 2004 års försvarsbeslut
- SFS nr: 1995:1322 "Verksförordningen".
- SFS nr: Förordning 2000:555 med instruktion för FM
  
- Andersson, B, 2004, "Central Ledning", som bilaga 15 till HKV skr 2004-02-27, 23 383:62995 (BU 05/SR).
- Henriksson, U, 2004, "Hur chefer bör vara", Försvarets forum nr 1 2004.

## **Intervjuer**

- Övlt Gunnar Magnusson HKV STRA Ek plans, 031111 (2:40),  
Författare till FFS 2002:8 samt För Led
- Kmd Peter Bager, C 2.ysflj, 040120 (2:00), 2.ysflj, Berga.
- Öv L-O Corneliusson, C Amf 1,040121 (2:00), Amf 1, Vaxholm.
- Öv Staffan Olesen, Stf C Livgardet, 040122 (2:10), LG, Kungsängen.
- Öv R Bengtsson, C F20, 040123 (1:30), F 20, Uppsala
- Genmj Jan Andersson, FVI, 040123 (1:00), HKV GRO FV
- Öv Svante Borg, C GRO GEN, 040129 (2:00), GRO GEN,  
Processledare för förbandsprocessen