

Kan man få en snabbare ledningsprocess vid ledning av insatser med ledningsorganisation 14 (IO 14) om man tar bort en ledningsnivå i Högkvarteret?

Jan Kuylenstierna

Sammanfattning

Denna rapport tar sin utgångspunkt i en fråga och några följdfrågor från Försvarmakten. Frågan är hur många ledningsnivåer det skall finnas i Högkvarteret vid insatsledning av insatsorganisation 14. Skall det som nu vara tre ledningsnivåer eller kan man ta bort en nivå? Skall en eventuell reducering av antalet nivåer ske genom att man tar bort en nivå eller genom att två nivåer slås ihop? Vilken nivå skall man i så fall ta bort, alternativt vilka nivåer skall slås ihop? Frågorna besvaras utifrån perspektivet att skapa en snabbare ledningsprocess utan att kvaliteten på de beslut som fattas försämras. Svaren grundas i organisationsteoretisk litteratur i kombination med vedertagen militär praxis. Ledningssystemets uppgift är att inrikta och samordna insatsen så att uppsatta mål kan nås (Brehmer, 2013a). Indelningen i olika ledningsnivåer har i huvudsak två syften. Det ena är att se till att varje ledningsnivå får ett lagom stort kontrollspann, det vill säga ett lagom antal underställda att samordna. Det andra syftet är att se till att varje ledningsnivå inriktas så att de får en lagom komplex uppgift att lösa med sina underställda enheter. Kontrollspannets storlek och uppgiftens komplexitet är "lagom" när såväl tillägg som borttagande av en ledningsnivå förlänger tiden för att samordna och inrikta. En analys av Högkvarterets organisation utifrån detta perspektiv leder fram till slutsatsen att det inte finns någon tid att vinna på att vare sig ta bort en ledningsnivå eller att slå ihop två ledningsnivåer. Rekommendationen ges därför att ha kvar tre ledningsnivåer. En tänkbar svaghet i underlaget för denna rekommendation är att det i huvudsak består av ett teoretiskt resonemang. För att kunna dra säkrare slutsatser krävs empiriska studier som jämför olika organisationsformer med varandra vid insatsledning inom ramen för scenarier av den typ som Försvarmakten kan tänkas ställas inför. Sådana studier skulle också kunna ge svar på en mer fundamental fråga. Vilken kapacitet har egentligen ledningssystem av samma karaktär som det svenska? Kan de producera inriktning och samordning i rätt tid. Eventuellt avslöjade brister skulle sedan kunna läggas till grund för att inrikta ny forskning inom ledningsområdet.

Kan man få en snabbare ledningsprocess vid ledning av insatser med ledningsorganisation 14 (IO 14) om man ta bort en ledningsnivå i Högkvarteret?

Jan Kuylenstierna

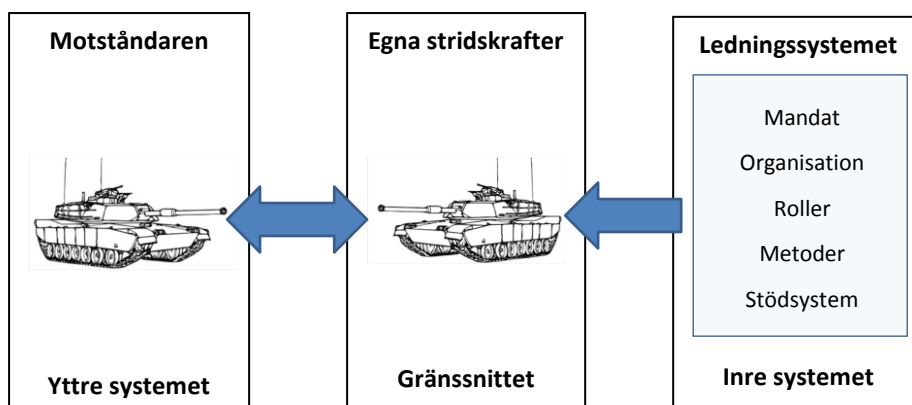
Denna rapport tar sin utgångspunkt i en fråga och några följdfrågor från uppdragsgivaren Försvarsmakten. Frågan är hur många ledningsnivåer det skall finnas i Högkvarteret för att leda en insats med insatsorganisation 14 (IO 14). Idag har HKV tre ledningsnivåer – militärstrategisk, operativ och taktisk nivå. Mer specifikt gäller frågan om det även i fortsättningen skall vara tre ledningsnivåer eller om antalet skall minskas till två. I det senare fallet gäller frågan vilken nivå som skall bort alternativt om några nivåer slås ihop och i så fall vilka skall detta då vara. Två tidigare rapporter (Kuylenstierna, 2013; Rydmark, 2013) har tagit sin utgångspunkt i samma frågor och den här rapporten utgör en tredje och avslutande del.

Arbetet har genomförts inom ramen för projektet Operativ ledning som är ett delprojekt i FoT-projektet Den Militära Professionen. Detta delprojekt syftar bland annat till att skapa förutsättningar för ledning av nationellt försvar mot en resursöverlägsen motståndare som håller ett högt tempo och initialt har initiativet. En sådan förutsättning skulle kunna vara förmågan att agera i högre tempo än motståndaren, något som i sin tur underlättas av en snabb ledningsprocess (Brehmer, 2013a, 2013b). Ett sätt att åstadkomma en snabbare ledningsprocess skulle kunna vara att reducera antalet ledningsnivåer. En sådan minskning får naturligtvis inte ske till priset av att de beslut om inriktning och samordning som processen skall resultera i får sämre kvalitet. De frågor som rapporten mer specifikt försöker besvara är därför om en reduktion av antalet ledningsnivåer i Högkvarteret, i enlighet något av alternativen ovan, kan förväntas resultera i en snabbare ledningsprocess utan att kvaliteten försämras på de beslut som fattas. Svaren ges utifrån organisationsteoretisk litteratur i kombination med rådande praxis inom militär ledning.

Rapporten mynnar ut i bedömningen att en reduktion av antalet ledningsnivåer sannolikt inte kommer att leda till en snabbare ledningsprocess. Istället finns en risk att ledningsprocessen blir långsammare. Fortsättningen av denna rapport redogör för det resonemang som leder fram till den slutsatsen. Rapporten består av fyra huvuddelar. I den första delen utreds vad ett ledningssystem är för något och vilka krav man kan ställa på ett ledningssystem för att det skall kunna lösa sin uppgift. I den andra delen behandlas hierarkisk ledning och denna del mynnar ut i några utgångspunkter för att bestämma antalet ledningsnivåer. I den tredje delen tas dessa hållpunkter som avstamp för en analys av antalet nivåer i Högkvarteret IO 14. Slutligen diskuteras resultaten av analysen och förslag ges till ny forskning.

Ledningssystem för insatsledning

En insatslednings uppgift är att producera inriktning och samordning av en insats i syfte att den skall nå uppsatta mål (Brehmer, 2013a). Insatsledning genomförs av ett ledningssystem som består av mandat, organisation, roller, metoder och tekniska system. Vilken sorts krav måste ledningssystemet möta för att ledningen skall bli framgångsrik? Brehmer (2013a) har gett ett principiellt svar på den frågan. Han gör en analys där han skiljer mellan tre olika system: Ett inre system (ledningssystemet) ett gränssnitt (de egna stridskrafterna) och ett yttre system (fienden). Förhållandet mellan de tre systemen framgår av Figur 1 nedan.



Figur 1. Det yttre systemet, det inre systemet och gränssnittet.

Det inre systemets uppgift är att strukturera gränssnittet så att det yttre systemet hålls under kontroll och styrs i önskad riktning. En första förutsättning för att uppnå detta är att ledningssystemet kan uppvisa "requisite variety" (Ashby, 1956; Conant & Ashby, 1970)¹. Innebörden av detta är att ledningssystemet måste kunna generera ett lämpligt svar på alla det tillstånd som det yttre systemet kan uppvisa. Detta kräver i sin tur att det inre systemet måste vara en modell av det yttre systemet. Ett annat sätt att uttrycka samma sak är att det inre systemet skall utgöra en simulering av det yttre systemet. En sådan simulering gör det möjligt att förutsäga vad som kommer att hända i det yttre systemet under olika förhållanden och detta i sin tur gör det möjligt att strukturera gränssnittet så att önskade effekter uppnås.

En andra förutsättning för att kunna kontrollera det yttre systemet är att även gränssnittet har förmåga att hantera det som händer i det yttre systemet. Detta kan vara svårt mot en resursöverlägsen motståndare och kanske bara vara möjligt inom ett begränsat område under en begränsad tid. Möjligheterna för de egna stridskrafterna att hantera en resursöverlägsen motståndare berörs inte i denna rapport utan analysen begränsas till ledningssystemet.

¹ Det finns stora paralleller mellan begreppet "requisite variety" och begreppet agilt såsom det definieras i SAS 85 (2013): "The capability to successfully effect, cope with and/or exploit changes in circumstances."

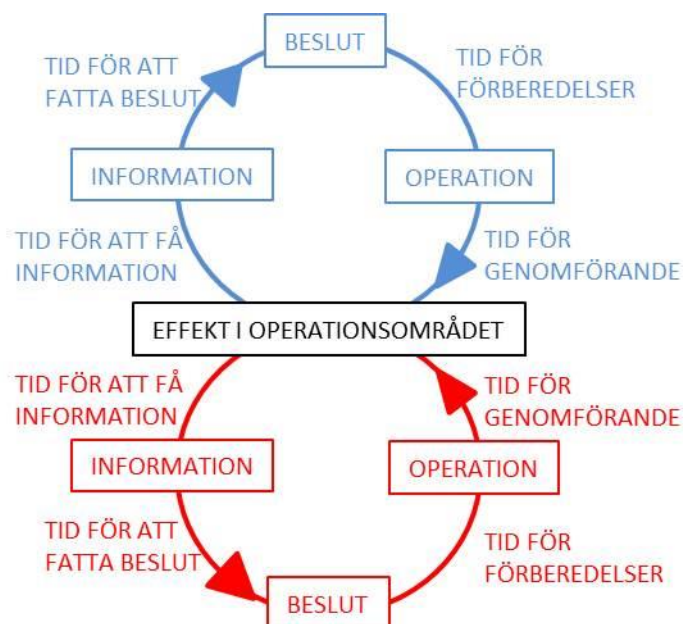
Möjligheten för ledningssystemet att kunna generera lämpliga svar på det som händer i det yttre systemet är kopplat till förmågan att kunna hantera tre olika krav (Brehmer, 2013a): Det måste ha förmåga att hantera tidsfaktorn, det måste ha förmåga att hantera friktioner och det måste ha förmåga att hantera komplexitet.

Tidsfaktorn

Insatsledning kan ses som ett exempel på dynamiskt beslutsfattande (t.ex. Brehmer, 2013a). Situationer som kräver dynamiskt beslutsfattande utmärks av att

- de kräver en serie beslut
- besluten är beroende av varandra
- beslutsproblemet förändras, både till följd av de egna besluten och motståndarens motåtgärder
- besluten måste ske i realtid, dvs. de måste tas när de behövs och inte när beslutsfattaren känner sig redo att ta dem.

I strid är det två parter som båda försöker påverka den andre. För att kunna styra utvecklingen i önskad riktning i ett sådant möte är det viktigt att komma innanför motståndarens handlingscykel (se Figur 2). Det innebär att hinna före motståndaren och leverera effekt snabbare än vad denne kan.



Figur 2. Två dynamiska handlingscykler. Figuren är en ny version av en figur i Brehmer (2013b).

Om den effekt som levereras dessutom är så kraftig att motståndaren tvingas reagera på den så innebär det att han därmed har frångått initiativet. Han tvingas rätta sig efter vad vi gör och inte tvärtom. Möjligheterna att leverera effekt snabbare än motståndaren bestäms av ett antal fördröjningar och dessa illustreras i figuren. Snabbheten kan öka genom att minska en eller flera av

de uppräknade fördröjningarna. Det fördröjningar som således kan påverkas är tiden för att få information, tiden för att fatta beslut, tiden för förberedelser samt tiden för genomförande.

Friktioner

Brehmer (2013a) använder friktioner som ett samlingsbegrepp för allt som gör att det inte går som man har tänkt sig i krig. Som exempel nämner han fara, fysisk påfrestning, osäkerhet och bristfälligheter i den information som ligger till grund för handlandet, friktion i form av tröghet inom de egna styrkorna, slumpmässiga händelser som inte gått att förutse, fysiska och politiska hinder för att utnyttja militär styrka, oförutsägarheter som kommer från interaktion med fienden samt oförenlighet mellan mål och medel.

Komplexitet

Brehmer (2013a) ger komplexitet tre olika innebörder. För det första så kan en insats vara komplex såtillvida att den är omfattande – det är mycket att hålla reda på. För det andra kan komplexitet avse att insatsen ställs inför många olika problem eller beroenden mellan aktörer i ett insatsområde. Det kan exempelvis handla om att operationsområdet innehåller många olika slags förband med olika specialiteter. En tredje form av komplexitet är att olika faktorer kan vara mångsidigt kopplade. Detta har till följd att förändringar i en faktor leder till förändringar i många andra faktorer.

Kraven på ledningssystem och antalet ledningsnivåer

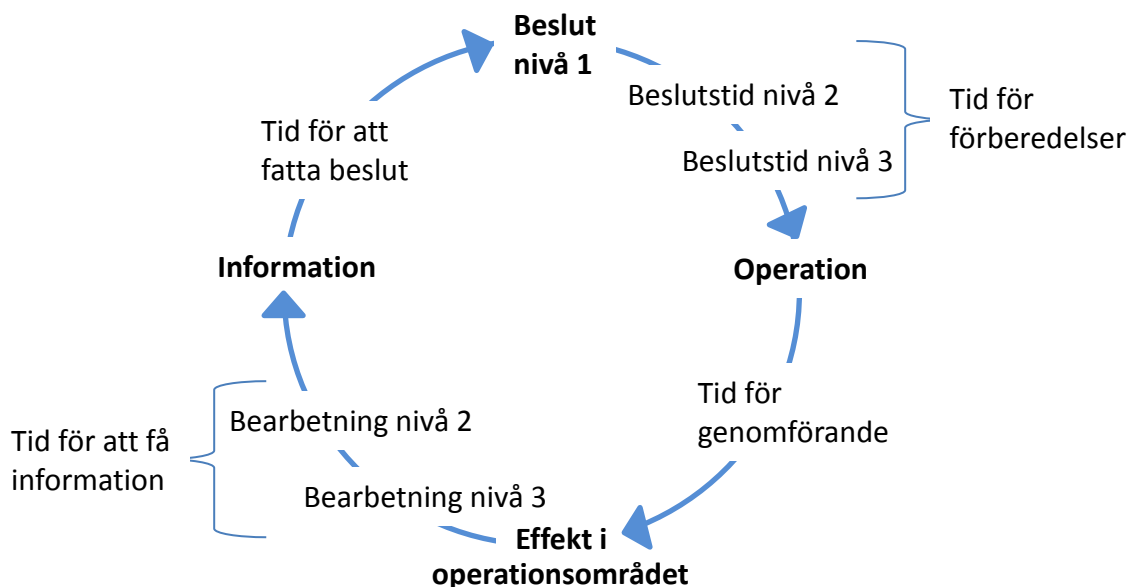
Förmågan att hantera och tidsfaktorn, friktioner och komplexitet hänger på olika sätt samman med antalet ledningsnivåer. Det rätta antalet nivåer är det antal som ger bäst förmåga att hantera de tre kraven, vilket i sin tur innebär bäst möjligheter att uppnå requisite variety. För att kunna bedöma om det går att ta bort en ledningsnivå är det därför viktigt att förstå hur antalet ledningsnivåer är kopplat till de tre kraven.

Hierarkisk ledningsorganisation

Hierarkisk ledningsorganisation innebär att ledningen delas upp i olika ledningsnivåer. I traditionell militär organisation formulerar den översta nivån ett uppdrag till nästa ledningsnivå som i sin tur formulerar ett uppdrag till nästa nivå osv tills att man når den nivå där själva verksamheten genomförs. Uppföljning av verksamheten sker med hjälp av information som bearbetas på varje nivå innan den skickas uppåt i hierarkin. Hur relaterar då den hierarkiska organisationsformen till de tre designkraven? Detta behandlas i de tre följande avsnitten.

Hierarkisk organisation tid och friktioner

Figur 3 visar en handlingscykel för den högsta nivån i ett ledningssystem med tre ledningsnivåer.



Figur 3. En dynamisk handlingscykel med olika ledningsnivåer inritade.

Figuren visar att beslutstiden för nivå 2 och nivå 3 adderar till tiden för förberedelser för de uppdrag som kommer från nivå 1. Nivå 2 och nivå 3 ökar också på tiden för att få den information som skall hjälpa nivå 1 att följa upp verksamheten. En motsvarande handlingsloop för nivå 2 skulle visa att tiden för förberedelser och tiden för att få information för nivå 2 kommer att påverkas av tiden det tar för nivå 3 att fatta beslut och att bearbeta information. En följd av fördröjningarna är att beslut måste fattas i god tid innan det är tänkt att föreslagna åtgärder skall ge effekt i operationsområdet vilket kräver framförhållning i beslutsfattandet. En annan följd av fördröjningarna är att den information som besluten skall fattas på kommer att åldras innan den når sin adressat och den riskerar därmed att bli delvis inaktuell. Eftersom fördröjningarna blir större ju högre upp i ledningshierarkin man kommer så kommer såväl kraven på framförhållning som problemen med förseningar att bli större ju högre upp i ledningshierarkin man kommer (Brehmer, 1988). Detta kompenseras dock delvis av att planeringstiden på högre nivåer kommer att bli längre än på lägre nivåer. På grund av fördröjningarna kommer handlingscykeln att ta olika lång tid på olika nivåer och beslut kommer därför inte att behöva tas lika ofta. Detta i sin tur innebär att tiden för planering blir längre.

För att bemästra problemen med föråldrad lägesbild och möta kraven på framförhållning så måste ledningen på olika nivåer göra antaganden (t.ex. Brehmer & Thunholm, 2011). Dessa antaganden kommer att gälla såväl det verkliga läget som antaganden om läget i operationsområdet när det är dags för fattade beslut att omsättas i handling i operationsområdet. Så länge dessa antaganden håller och allt går som förväntat så kommer den hierarkiska organisationen att kunna möta tidsfaktorns krav på att beslut måste fattas i rätt tid. Problem med organisationsformen uppstår när det inte går som förväntat, det vi ovan har kallat för friktioner. Det gäller i synnerhet om förändringarna går snabbt. För att möta snabba oväntade förändringar krävs förmåga till snabb omplanering (Brehmer, 2013 a). På grund av fördröjningarna kan den hierarkiska organisationen ha problem att genomföra omplanering i rätt tid.

Mot den bakgrunden skulle det kunna vara en fördel att ta bort en eller flera ledningsnivåer för att på så sätt minska fördröjningarna och därmed kraven på framförhållning, problemen med föråldrad information och svårigheterna att genomföra snabb omplanering. Att ta bort nivåer kan emellertid resultera i att den tid som krävs på de nivåer som blir kvar istället förlängs och i värsta fall blir längre än den tid som man tänkt spara in genom att ta bort en nivå. Detta hänger samman med den hierarkiska organisationens förmåga att hantera det tredje kravet på ett ledningssystem, det vill säga förmågan att hantera komplexitet. Varför kravet att kunna hantera komplexitet kan vara ett hinder för att ta bort ledningsnivåer behandlas i nästa avsnitt.

Hierarkisk organisation och komplexitet?

Den hierarkiska organisationen är i grunden skapad för att hantera komplexitet (t.ex. Brehmer, 2013a). Den komplexitet som den hierarkiska organisationen av ett ledningssystem hjälper till att hantera kommer från i huvudsak två olika håll. Brehmer (2006, 2008, 2013a) gör en distinktion mellan den inåtvända och den utåtvända aspekten av ledning och de två typerna av komplexitet har sin motsvarighet i denna distinktion.



Figur 4. Ledningens Janusansikte

Den utåtvända aspekten handlar om att bestämma vad som skall göras (inriktning) medan den inåtvända aspekten handlar att få en samlad effekt av ett stort antal människor och system (samordning). Ledning har på så sätt ett Janus-ansikte (se Figur 4). Den komplexitet som måste hanteras vid samordning är i första hand den komplexitet som kommer från den egna organisationen, medan den komplexitet som skall hanteras i anslutning till inriktning främst kommer från det problem som skall lösas. De två typerna av komplexitet är dock inte oberoende av varandra. För det första är behovet av samordning kopplat till vad man kommer fram till att man skall göra. För det andra måste de egna förbanden och deras förmågor vägas in i analysen av vad man skall göra (Brehmer, 2008). En tredje relation är att den tid som krävs för samordning adderar till den tid som krävs för inriktning. I lägen med en given tid till beslut kommer därför en ökning av tiden för inriktning att behöva tas från tiden

för samordning och tvärtom. Båda typerna av komplexitet påverkar hur många ledningsnivåer som krävs. Hur detta hänger samman behandlas i nästföljande två avsnitt.

Hierarkisk organisation och samordning

När antalet personer i en insats är begränsat kan det räcka med en chef för att leda dem. Det finns emellertid en gräns för hur många underställda en chef kan leda. Han eller hon har ett begränsat *kontrollspann* (se t.ex. Brehmer, 2013a). När insatsen växer i storlek och antalet underställda överskrider gränsen för kontrollspannet är det inte längre möjligt för en chef att leda hela insatsen. Istället måste insatsstyrkan delas in i enheter, var och en med sin chef. Det löser problemet att leda varje enhet, men skapar istället ett nytt problem. För att få en samlad verkan av de olika enheterna måste dessa samordnas. Den hierarkiska lösningen är en lösning på detta problem. För att samordna de enheter man skapat inrättas en ny ledningsnivå. I takt med att insatsen växer kommer antalet ledningsnivåer att öka och storleken på enheterna under varje ledningsnivå att bli allt större.

Som nämnts ovan växer antalet ledningsnivåer med storleken på insatsen, men i vilket läge är det lämpligt att lägga till en ledningsnivå? Ett principiellt svar på den frågan är att den punkten är nådd när det för givna krav på besluts kvalitet blir en tidsvinst med att addera en ledningsnivå jämfört med att öka kontrollspannet. En hierarki som byggs enligt den principen kommer att få den kortaste tänkbara sammanlagda samordningstiden räknat över alla ledningsnivåerna. Vare sig man lägger till eller tar bort en nivå så kommer den sammanlagda samordningstiden att öka. Detta innebär i sin tur att det finns ett hinder för att ta bort en ledningsnivå. Om antalet ledningsnivåer redan är rätt kommer borttagande av en ledningsnivå inte att ge någon tidsvinst utan istället en tidsförlust.

Vid vilken storlek på kontrollspannet är det då lämpligt att addera en ledningsnivå? Ett svar på den frågan skulle uppenbarligen vara en viktig utgångspunkt för att avgöra om det är lämpligt att ta bort någon ledningsnivå från Högkvarterets organisation. Som konstaterats av Kuylenstierna (2013) ger den organisationsteoretiska litteraturen inget entydigt svar på den frågan. De organisationsteoretiska ansatser som finns kan indelas i två epoker – en äldre och en yngre (Van Fleet & Bedeian, 1977; Andersson-Felé, 2008). Den äldre epoken kännetecknas av en tro på att det finns generella gränser för vad som är ett lämpligt kontrollspann. För ledning på högre nivåer inom civil verksamhetsledning rekommenderades ofta ett spann på 4-6 underställda (t.ex. Fayol 1916/ 1949; Graicunas, 1937; Urwick, 1937) och för högre militär ledning rekommenderades 3-6 underställda (t.ex. Hamilton, 1921).

Den yngre epoken kännetecknas av synsättet att det inte går att fastlägga några generella kontrollspann. Vad som är ett lämpligt kontrollspann är istället beroende av olika faktorer i den situation i vilken ledningen skall utövas. Som exempel på faktorer som påverkar kontrollspannets storlek inom det militära fältet kan nämnas: Förändringstakten i läget (t.ex. Ford, Mullen & Christ, 1998; Thackray, 2002), komplexiteten i den uppgift som skall lösas (t.ex. Ford, Mullen & Christ, 1998; Thackray, 2002), tillgången på pålitlig information (t.ex. Thackray, 2002), diversifieringen hos de underställda (t.ex. Gulick, 1937), behovet av

samordning (t.ex. Ford, Mullen & Christ, 1998), kompetensen hos chefer och underställda (t.ex. Ford, Mullen och Christ, 1998), tillgången till kommunikationshjälpmedel (t.ex. Ford, Mullen & Christ, 1998), hur många andra uppgifter en chef har (t.ex. Ford, Mullen och Christ, 1998), tillgång till stabsresurser (t.ex. Urwick, 1937) samt tillgång till olika stödsystem (t.ex. Ford, Mullen & Christ, 1998; Thackray, 2002).

Den empiriska forskning som är gjord vad avser kontrollspann ger visst stöd åt uppfattningen att kontrollspannet är situationsberoende (Van Fleet & Bedeian, 1977; Andersson-Felé, 2008). Det innebär att vad som är ett lämpligt kontrollspann inte kan bestämmas oberoende av vilken organisation eller vilken verksamhet som står i fokus. Det som skulle krävas är empiriska studier inriktade mot de ledningsnivåer som behandlas i rapporten. Några sådana studier har emellertid inte gått att finna (Kuylenstierna, 2013).

Eftersom organisationsteoretisk litteratur inte ger något svar krävs det ett annat angreppssätt för att få svar på vad som är ett lämpligt kontrollspann. Ett sådant är att istället gå till rådande praxis. En vanlig rekommendation är att kontrollspannet bör begränsas till 3-4 *stridande* förband (t.ex. Brehmer, 2013a). Som hållpunkt för att analysera organisationen i Högkvarteret utgår vi därför från denna rekommendation. Med tillgång till en stab kan kontrollspannet vara större än så, men då bör de övriga enheterna vara av icke stridande natur (t.ex. Urwick, 1937).

Hierarkisk organisation och inriktning

En militär insats tar normalt sin avstamp i en inriktning i form av ett uppdrag från den politisk-strategiska nivån och denna inriktning måste sedan omsättas i inriktning av verksamheten för de som deltar i på den lägsta nivån i insatsen. Att inrikta verksamheten på den lägsta nivån är normalt en uppgift av överväldigande komplexitet och för att så snabbt som möjligt komma fram till en lösning är det oftast bättre att dela upp uppgiften hierarkiskt i flera analyssteg än att försöka lösa den i ett steg. I en sådan analyshierarki går man successivt från abstrakta till allt mer konkreta beskrivningar av läget (Brehmer, 1988, 2013a). Den hierarkiska organisationen är idealisk för att genomföra en sådan analys. I den militära praktiken går det till så att den högsta nivå i hierarkin vanligen arbetar utifrån en beskrivning av läget som omfattar ett stort område men har låg upplösning. Grundat på en analys utifrån denna beskrivning utformas sedan ett uppdrag till chefen på nästa nivå som har en lägesbeskrivning omfattande ett mindre område men med högre upplösning. Denna process av uppdrag till nästa nivå och lägesbeskrivningar med successivt allt mindre områden och högre upplösning fortsätter sedan tills att man har nått den lägsta nivån. De uppdrag som ges på varje nivå kommer att begränsa den komplexitet som nästa nivå måste hantera. Hur många analyssteg som behövs växer med komplexiteten i den uppgift som skall lösas och av att varje ledningsnivå skall få en "lagom" stor komplexitet att hantera.

När är det lämpligt att lägga till en ledningsnivå? Precis som för fallet med kontrollspann är det lätt att ge ett principiellt svar på den frågan: Det är när det för givna krav på besluts kvalitet ger en tidsvinst att lägga till en ledningsnivå när komplexiteten ökar jämfört

med att ge en mer generell uppgift. En hierarki uppbyggd enligt den principen kommer att få den kortast tänkbara sammanlagda inriktningstiden räknat över alla ledningsnivåerna. Vare sig man lägger till eller tar bort en nivå så kommer tiden att öka. Konsekvensen av detta är att om antalet ledningsnivåer redan är bra sett ur perspektivet inriktning så kommer borttagande av en nivå att leda till att ledningsprocessen tar längre tid.

Det är den inriktande delen av en ledningsnivås verksamhet som bestämmer hur den skall betecknas. En naturlig följd av den stegvisa uppdelningen av inriktningsproblemet är att den uppgift den skall lösa, den information som behövs och den analys som behöver genomföras kan skilja sig kraftigt mellan olika ledningsnivåer. De utför helt enkelt olika funktioner. Denna uppdelning i olika funktioner kan ses som en minst lika viktig grund för att nivåindela ledningsorganisationen som kontrollspannsproblemet är (Thackray, 2002). Grundat på uppgifternas och analysernas karaktär brukar ledningsnivåerna ofta få beteckningar utifrån vilken krigföringsnivå (FM, 2011; Vego, 2007) verksamheten vanligen befinner sig på och vilken kompetens som därför krävs på denna nivå. Det är därför man skiljer på militärstrategisk, operativ och taktisk nivå. Krigföringsnivåerna har emellertid ingen roll i att bestämma antalet ledningsnivåer. Detta bestäms i första hand av att organisationen skall kunna hantera samordningsproblemet och inriktningsproblemet.

Det antal ledningsnivåer som är lämpligast för att åstadkomma samordning behöver inte stämma överens med det antal ledningsnivåer som är lämpligast för att åstadkomma inriktning. Detta kan ibland leda till att ledningsnivåer kan behöva inrättas även när det inte finns något behov av samordning. Detta kan exempelvis inträffa om det finns förband som inte utgör någon delmängd av ett större förband och som därmed organisatoriskt kommer att ligga direkt under någon hög ledningsnivå. Det kan t.ex. vara frågan om ett mindre förband med någon unik förmåga. Att ge lokal inriktning till ett sådant förband utifrån den upplösning som normalt används på den högre nivån kan vara vanskligt. Resultatet kan bli ett uppdrag som blir så dåligt avgränsat att analystiden på den lägre nivån förlängs på ett oönskat sätt (Brehmer, 1988). En mellanliggande ledningsnivå skulle då kunna vara en lösning på det problemet.

Som nämnts växer behovet av analysgrundade ledningsnivåer med komplexiteten i den uppgift som skall lösas. Vid vilken punkt blir komplexiteten så stor att det är lämpligt att lägga till en ledningsnivå? Ett svar på den frågan skulle vara en andra viktig utgångspunkt för att avgöra om det är lämpligt att ta bort en nivå ur Högkvarterets organisation. För att få fram ett svar skulle det behövas ett sätt att mäta komplexitet och ett gränsvärde för när den är så stor att det är dags att lägga till en ledningsnivå. Vare sig organisationsteoretiska litteraturen eller praxis tycks kunna tillhandahålla något sådant. Några tumregler motsvarande dem för kontrollspann tycks inte finnas. Inte heller finns några studier där man för olika scenarier har försökt jämföra vilket antal analysnivåer som snabbast leder till en lösning. Det enda vi kan säga för fortsatt analys är att behovet att avgränsa uppgiften på nästa ledningsnivå måste beaktas

Kan man vinna tid genom att slå ihop ledningsnivåer?

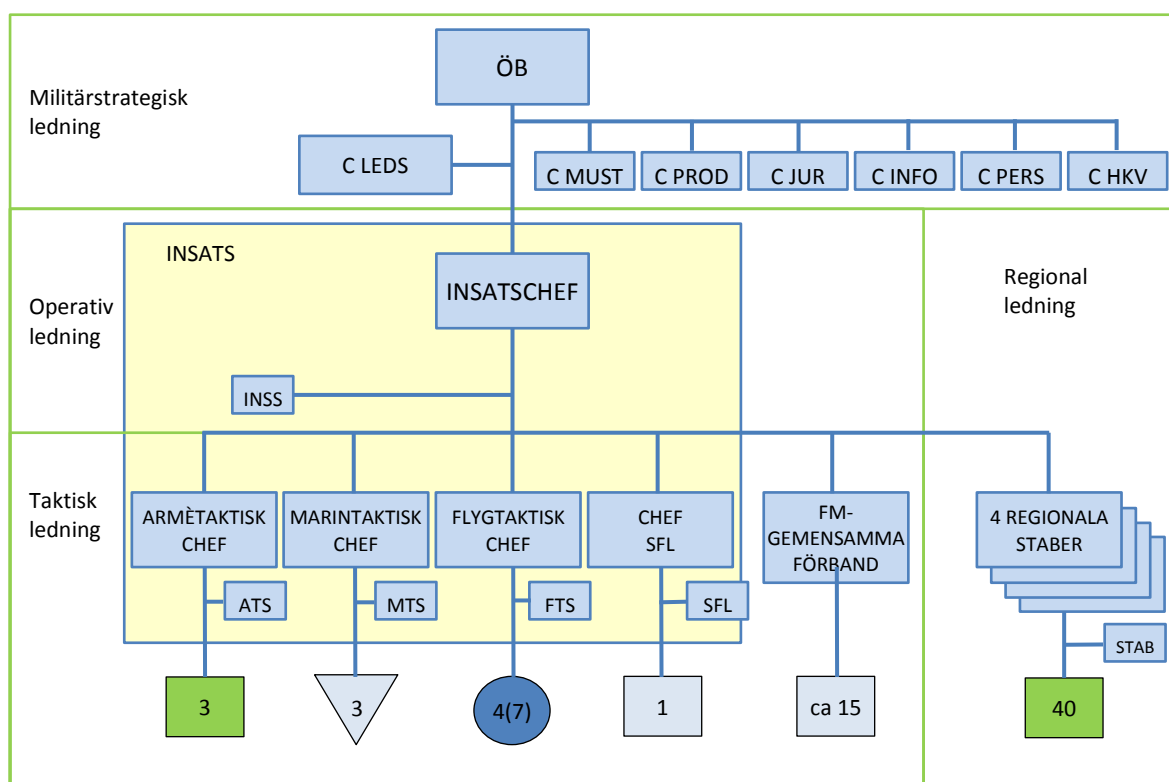
Att slå ihop nivåer innebär i denna rapport att arbete som tidigare delats upp på två ledningsnivåer istället genomförs av en integrerad stab under en chef. Det är svårt att se att en sådan lösning skulle kunna ge en tidsvinst. Arbetet att inrikta och samordna blir ju inte mindre av att man slår ihop nivåerna. För att ta tillvara fördelarna med en hierarkisk organisation måste en sådan stab sannolikt internt behöva delas upp hierarkiskt i två nivåer för att underlätta arbetet med att inrikta verksamheten. Den undre av dessa nivåer måste dessutom sannolikt sektioneras för att kunna hantera kontrollspannet på nästa ledningsnivå. Det som i första hand kommer att skilja en sådan integrerad stab från en uppdelning i två ledningsnivåer är att den kommer att leda till högre belastning på chefen. Denne måste dels fatta beslut på två analysnivåer och kanske dessutom hantera ett kontrollspann som går bortom det som kan anses lämpligt. Mot den bakgrunden skulle en integrerad stab till och med kunna leda till en tidsförlust istället för en tidsvinst. Detta resonemang leder fram till en tredje utgångspunkt för att analysera organisationen i Högkvarteret. Det finns ingen anledning att slå ihop nivåer. Om man skall reducera antalet ledningsnivåer är det bättre att ta bort en nivå helt och hållet.

Utgångspunkter för analys

För analysen av Högkvarterets organisation har rapporten så här långt genererat tre utgångspunkter. Den första är att kontrollspannet lämpligen bör ligga runt 3-4 enheter för stridande förband. Den andra är att behovet av att avgränsa uppgiften på nästa ledningsnivå beaktas och den tredje är att det inte finns någon anledning att slå ihop nivåer.

Analys av Högkvarterets organisation

Försvarsmaktens nuvarande ledningsorganisation framgår av Figur 5.



Figur 5. Försvarsmaktens ledningsorganisation. Siffrorna i nedersta raden anger antal stridande enheter samt – inom parentes – antalet icke stridande enheter (<http://www.regeringen.se/content/1/c6/12/22/19/75ea57e7.pdf>).

Högkvarterets organisation omfattar den militärstrategiska ledningen och insatsledningen. En summering av siffrorna i nedersta raden visar att det som denna organisation skall leda består av 11 st. stridande förband samt ytterligare ett tjugotal enheter av mer understödjande natur. Dessutom har Högkvarteret också att leda 4 st. regionala staber. Med utgångspunkt i att ett lämpligt kontrollspann inte bör överskrida 3-4 enheter kan så många förband inte läggas direkt under den operativa ledningen. Det är därför väl motiverat att ha kvar den taktiska nivån. På denna nivå har armétaktisk ledning och marintaktisk ledning 3 st. underställda enheter vardera, medan flygledningen har att samordna 4 st. stridande enheter och ca 7 st. ytterligare enheter av understödjande karaktär. Dessa kontrollspann ligger väl i linje med vad som är rimligt enligt vedertagen praxis. Specialförbandsledningen har bara en enhet att leda. Sett ur ett rent kontrollspannsperspektiv skulle denna nivå därför vara onödig. Det är emellertid inte osannolikt att den behövs för att avgränsa den uppgift som det underliggande specialförbandet skall lösa.

Den operativa ledningen har idag under sig 4 st. enheter av stridande natur, ca 15 st. försvarsmaktsgemensamma förband samt 4 st. regionala chefer. För att samordna dessa förband behövs åtminstone en nivå till i organisationen. Även den operativa nivån kan därför motiveras utifrån att den är nödvändig för samordning.

Den militärstrategiska nivån har bara den operativa ledningen under sig. Denna nivå är därmed onödig för samordning. Den militärstrategiska nivåns uppgift är att omsätta politiska syften till inriktning av verksamheten på nästa nivå (Försvarsmakten, 2011). Som konstaterats under avsnittet om hopslagning av staber så finns det ingen tid att vinna genom att flytta detta arbete till den operativa nivån och dessutom skulle den operativa chefen ställas inför problemet att behöva hantera två analysnivåer. Förutsättningen för att vinna tid är att det analyssteg som tas på den militärstrategiska nivån helt enkelt tas bort. Detta skulle emellertid innebära att den politiska styrningen av den militära insatsen tas bort, vilket naturligtvis är konstitutionellt helt oacceptabelt.

Sammantaget innebär detta att HKV även i fortsättningen bör ha tre ledningsnivåer. Att ha färre skulle snarare kunna äventyra möjligheterna att leda i högt tempo.

Diskussion

En fråga som ställdes i rapportens inledning var om en reduktion av antalet ledningsnivåer i Högkvarterets kan förväntas resultera i en snabbare ledningsprocess utan att kvaliteten försämras på de beslut som fattas försämras. Det svar som det genomförda resonemanget leder fram till är att en reduktion av antalet ledningsnivåer sannolikt inte skulle leda till någon tidsvinst. Istället finns risken att en sådan organisationsförändring skulle kunna leda till en tidsförlust. Rekommendationen blir därför att behålla de nuvarande tre ledningsnivåerna.

Det måste understrykas att denna rekommendation endast gäller om syftet med att ta bort en nivå är att spara tid i ledningsprocessen. Andra syften, såsom exempelvis att spara in på personal, har inte beaktats.

Det måste också framhållas att rekommendationen har sin grund i ett teoretiskt resonemang byggt på organisationsteoretiska överväganden i kombination med rådande militär praxis. Detta är en potentiell svaghet. För att få ett säkrare underlag krävs empiriska studier där olika organisationslösningar jämförs med varandra vid ledning av insatser i scenarier av den typ som kan som det svenska försvaret kan ställas inför. Mot bakgrund av att det lämpliga kontrollspannet kan antas variera beroende på olika situationsfaktorer (liksom sannolikt även förmågan att hantera komplexiteten i problemet att inrikta) behöver dessa studier inte begränsas till studier där man varierar antalet ledningsnivåer utan de kan även innefatta en flexibel ledningsorganisation som kan anpassa sin struktur till rådande omständigheter såsom föreslagits av Alberts, Huber och Moffat (2010).

Sådana studier skulle dessutom kunna ge svar på en mycket mer fundamental fråga. Vilken kapacitet har ledningssystem av det slag som kan vara aktuella för svenska försvaret egentligen för kapacitet att leda? Kan de producera acceptabel inriktning och samordning i rätt tid? Eventuella svagheter som upptäcks skulle sedan kunna tas som utgångspunkt för ny forskning inriktad mot det brister som upptäckts. På så sätt skulle forskning inom ledningsområdet kunna få en bättre anpassning till Försvarmaktens behov.

Referenser

- Alberts, D. S., Huber, R. K. & Moffat, J. (2010). *NATO NEC C2: Maturity Model*. Washington: CCRP Publications.
- Andersson-Felé, L. (2008). *Leda lagom många: Om struktur, kontrollspann och organisationsideal*. Göteborg: Göteborgs universitet. Doktorsavhandling
- Ashby, W. R. (1957). *An Introduction to Cybernetics*. London: William Clowes and Sons.
- Brehmer, B. (1988). "Organization for decision-making in complex systems" i Goodstein, L. P., Andersen, H. B. & Olsen, S. E. (1988). *Tasks, Errors and Mental Models*. London: Taylor & Francis.
- Brehmer, B. (2006). Ledning handlar väl om att åstadkomma effekter? *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift (6), 64-70*
- Brehmer, B. (2008) *Från funktioner till konkret ledningssystem för komplexa operationer*. LUCRAM-rapport 1017.
- Brehmer, B. (2013a). *Insatsledning*. Stockholm: Försvarshögskolan.

- Brehmer, B. (2013b). *Vad kan man åstadkomma med ledning när man möter en överlägsen fiende?* Delrapport nr 1 från projektet "Operativ ledning", MVI/LVA. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Brehmer, B. & Thunholm, P. (2011). C2 after contact with the adversary. Execution of military operations as dynamic decision making. *Proceedings of the 16th International Command and Control Research and Technology Symposium, Quebec City, Canada, June 21-23.*
- Conant, R.C. & Ashby, W.R. (1970). Every god regulator of a system must be a model of that system. *International Journal of Systems Science*, 1, 89-97
- Fayol, H. (1949). *General and industrial management*. (Översatt från franskan av C. Storrs), London, Sir Isaac Pitman and Sons
- Ford, J.P., Mullen III, W.J. & Christ, R.E. (1998). Effective span of control by Echelon in training and operational environments (Research note 99-03). Alexandria, VA: U.S. Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences
- Graicunas V. A. , (1937). Relationship in organization. I L Gulick & L. Urwick (Red.). *Papers on the science of administration* (sid. 183-187). New York: Institute of public administration, Columbia University. Omtryckt från The bulletin of the international management institute, 1933).
- Gulick, L., (1937). Notes on the theory of organization. I L Gulick & L. Urwick (Red.). *Papers on the science of administration* (sid. 1-47). New York: Institute of public administration, Columbia University
- HKV (2011). *Militärstrategisk doktrin*. Stockholm, Försvarsmakten
- Kuylentierna, J. (2013). *Vad är ett lämpligt kontrollspann för militär insatsledning?* Delrapport nr 4 från projektet "Operativ ledning", MVI/LVA. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Rydmark, J. (2013). *Bättre med färre nivåer? En litteraturstudie om effekter vid en minskning av antalet ledningsnivåer i det militära ledningssystemet*. Delrapport nr 3 från projektet "Operativ Ledning", MVI/LVA Stockholm: Försvarshögskolan
- SAS-085, (2013). *Final report on C2 Agility*. NATO.
- Thackray, J. (2005). "The commander-centric approach to modernizing command structures" i Potts, D. (Eds.). (2005). *The big issue: Command and Combat in the Information Age*. DoD Command and Control Research Program.

Urwick, L. (1937). Organization as a technical problem. . I L Gulick & L. Urwick (Red.). *Papers on the science of administration* (sid. 47-88). New York: Institute of public administration, Columbia University

Van Fleet, D.D. & Bedian, A.G. (1977). A history of the span of management. *Academy of Management review*, 2(3), 356-372

Vego, M. N. (2007). *Joint Operational Warfare: Theory and Practice*. Stockholm: Swedish National Defence College.