

Kristian Fredrik Holand

Pål Anders Korneliussen

Reformer i Forsvaret: Hvilke virkninger hadde avdelingsbefalsordningen på Forsvarets demografi?

Masteroppgave i Styring og ledelse

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2016

Forord

Det var i et av emnene i studiet «master i styring og ledelse» at vi to kom i diskusjon om effektiviseringstiltak i Forsvaret. Som offiserer i Forsvaret ble vi raskt klar over at vi begge både var opptatte av, samt truffet av effektiviseringstiltak i Forsvaret.

Vi valgte å skrive oppgave sammen om reformen «avdelingsbefalsordningen» i dette emnet, og vi skjønnte at dette var noe vi kunne forske mer på. Slik ble grunnlaget for et godt og tett samarbeid startet, til tross for den store geografiske avstanden «makkerparet» vårt er underlagt; med bosted i Harstad i nord og Oslo i sør. Elektronisk samhandling og samarbeid har derfor blitt vel innført hos oss begge.

Etter å ha begynt undersøkelsene om dette var et tema vi kunne skrive om, fant vi ut at det var mange meninger, samt studier og artikler som hadde tatt standpunkt både før, samt underveis i perioden avdelingsbefalsordningen fungerte. «Hvordan bedre alders- og gradssammensetningen» i Forsvaret har vært et tema lenge før vår tid i Forsvaret. Til nå har vi funnet skriftlige bevis på at ordningen har vært på agendaen siden tidlig på 2000-tallet. Siden vi fant så mange artikler og ytringer om ordningen, men tilsynelatende ingen studier som virkelig evaluerte ordningen i tall, følte vi at vi måtte ta tak i denne problemstillingen som vårt prosjekt.

Enkle og dumdristige som vi var sendte vi dermed inn søknad om å få skrive denne oppgaven, både til Forsvarets høgskole og Høgskolen i Oslo og Akershus. Lite visste vi at vi skulle få aksept så raskt, og plutselig i gang med dette prosjektet med full jobb og familieliv på siden av. Dette kunne ikke ha blitt gjennomført uten hjelp, og derfor må vi først og fremst takke vår veileder Åge Johnsen, for oppmuntring, støtte og innspill – og ikke minst for å ha tatt oss til seg, selv om vi var sent ute. Uten å ha blitt møtt med hans optimisme for oppgaven og tema hadde nok ikke denne masteroppgaven kommet i havn i tide.

Vi må takke Forsvarets høgskole og Forsvarets personell- og vernepliktsenter (FPVS) for å ha fått lov til å skrive om teamet og fått tilgang til data. Spesiell takk til Kathrine Olsen ved FPVS som har vært overbærende og tålmodig i alt maset vi har kommet med ved innhenting av datamaterialet. Videre må vi takke arbeidsgiver og arbeidskollegaer for å ha gitt rom til

den tiden det har tatt å skrive oppgaven. Spesiell takk til Ole Andreas Morvik som har tatt seg tid til å kommentere oppgaven.

Og sist, *og aller mest*, må vi få takke familier og våre forsømmede barn for støtte og forståelse; uten dere og deres tålmodighet hadde ingen av oss kunnet gjennomføre dette.

Kristian Fredrik Holand og
Pål Anders Korneliussen

Oslo og Harstad 29.04.2016

Sammendrag

Statlig forvaltning har siden reformbølgen New Public Management (ny offentlig styring, NOS) gjennomført utallige reformer, og Forsvaret er intet unntak. Reformen «Avdelingsbefalsordningen» ble iverksatt ved lov 1. januar 2005, og hadde til hensikt å bedre alders-, grads-, og kompetansesammensetningen i Forsvaret. Ordningen ble avløst av «Ny militær ordning» 1. januar 2016. Forskningsspørsmålet i denne oppgaven er om Avdelingsbefalsordningen har hatt positiv effekt med hensyn til alders-, grads-, og kompetanseutviklingen i Forsvaret, slik som tiltenkt.

Forskningsobjektet er Forsvaret og populasjonen er alt personell med kategori som befal i perioden 1. januar 2000 til 31. desember 2015. Perioden for oppgaven er utvidet til å omfatte fem år *før* ordningen for å kunne evaluere en *førtilstand* mot resultatene i årene avdelingsbefalsordningen fungerte. Derfor ble denne perioden inkludert i vår undersøkelse. I analysene er det tendenser som evalueres på makronivå. Vi har i analysene hatt hovedvekt på totalantall, og vi har sett på snittall for totaltall for perioden. I tillegg har vi prosentuert våre funn og sett på andel mot totalantall. Oppgaven har analysert endringer i Forsvarets demografi. Forskningen tar ikke for seg *hvorfor* eller *hvordan* disse endringene kunne oppstå, utover å diskutere om dette var virkninger av reformen.

Analysen viser at ABO har hatt forventet virkning på Forsvarets demografi i et makroperspektiv, samt forventet virkning på kompetansesammensetningen. Analysen viser lite til ingen virkning på alders- og gradssammensetningen i organisasjonen. Oppgaven avsluttes med å foreslå videre forskning som det er interessant å ta fatt i etter vår oppgave.

Abstract

Reform in the Norwegian Defence:

What effects had the “Non-commissioned Officers Scheme” on the demographics of the Norwegian Armed Forces?

The Public Sector has since the reform wave of New Public Management (NPM) carried out numerous reforms, and the Norwegian Armed Forces is no exception. The reform “Non-commissioned officers scheme” (NCOS) was initiated by law at January 1st, 2005, and was intended to improve the situation regarding age, rank and expertise (composition). The reform was followed by "New Scheme for Military Personnel" January 1st, 2016. The research question of this study was whether NCOS had had a positive effect with regard to age, rank, and expertise, as intended.

The subject for this study is the Norwegian Armed Forces and the population is all personnel categories of officers in the period of January 1st, 2000 to December 31st 2015. The period for the research include the five years prior to the reform in order to evaluate a pre-state against results in the years NCOS was effective. The analysis considers trends that are evaluated at a macro level.

Our calculations and results are mainly based on head counts and averages in the categories within the period. In addition, our results are mainly presented as prosentages of the total in the different sub-researches. Our focus is on the impact and effect of the reform on the demographics of the Norwegian Armed Forces. This paper does not discuss why or how these findings could arise.

The analysis shows that NCOS has had the expected impact on the demographics of the Norwegian Armed Forces in a macro perspective and the expected effect on the composition of expertise. The analysis also shows little to no effect on age and rank composition of the organization. The thesis concludes by highlighting future research it would be interesting to address in our task.

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2016

Innhold

Forord	I
Sammendrag.....	III
Abstract	V
1 Innledning.....	1
1.1 Tema	1
1.2 Bakgrunn	1
1.3 Problemstilling.....	2
1.4 Oppgavens oppbygning	3
2 Teori	4
2.1 Forsvaret	4
2.2 Bakgrunn for avdelingsbefalsordningen.....	6
2.3 ABO i praksis	7
2.4 Reform	8
2.4.1 Reform i det instrumentelle perspektivet	8
2.4.2 Reform i kulturperspektivet	10
2.4.3 Reform i myteperspektivet	11
2.5 Effekter	12
2.6 Måling av effekter av en reform	12
2.7 Begrepene	14
2.7.1 Alderssammensetningen.....	14
2.7.2 Gradssammensetningen.....	15
2.7.3 Kompetansesammensetningen	16
2.8 Tidligere forskning og inspirasjon til oppgaven.....	17
3 Metode.....	19
3.1 Forskningsdesign	19
3.2 Enheten og variabler	20

3.3	Datainnsamling	20
3.4	Operasjonalisering	21
3.4.1	Antall ansatte og utvikling i kategoriene.....	21
3.4.2	Alderssammensetningen.....	22
3.4.3	Gradssammensetningen.....	22
3.4.4	Kompetansesammensetningen	22
3.5	Pålitelighet og gyldighet.....	23
3.6	Tillatelse og etikk	25
4	Funn og analyse.....	26
4.1	Forsvarets demografi i et makroperspektiv	26
4.1.1	Utviklingen i antall ansatte og kategoriene	26
4.1.2	Effekter fra ABO i makroperspektiv	28
4.2	Alderssammensetningen	29
4.2.1	Utvikling i snittalder.....	29
4.2.2	Utvikling i snittalder på de som sluttet.....	30
4.2.3	Effekter fra ABO på alderssammensetningen	32
4.3	Gradssammensetningen	33
4.3.1	Utvikling i gradssammensetningen	33
4.3.2	Effekter fra ABO på gradssammensetningen.....	35
4.4	Kompetansesammensetningen.....	36
4.4.1	Hvor mange hadde erfaring fra internasjonale operasjoner	37
4.4.2	Hvor mange sluttet med erfaring fra internasjonale operasjoner	39
4.4.3	Hvor mange beholdes etter 6 år.....	41
4.4.4	Avdelingsbefal som slutter	43
4.4.5	Effekter fra ABO på kompetansesammensetningen	45
5	Konklusjoner	46
5.1	Videre forskning	47

6	Litteratur.....	48
---	-----------------	----

Figurliste

Figur 1: Grafisk fremstilling av utvikling i stillingskategoriene per år.....	27
Figur 2: Grafisk fremstilling av utvikling i snittalder.	30
Figur 3: Grafisk fremstilling av utvikling i snittalder på dem som sluttet.	31
Figur 4: Grafisk fremstilling av utvikling i gradssammensetningen.....	34
Figur 5: Grafisk fremstilling av andel av personell med erfaring fra internasjonale operasjoner.	38
Figur 6: Grafisk fremstilling av hvor mange som sluttet med erfaring fra internasjonale operasjoner.	40
Figur 7: Grafisk fremstilling befall 26–35 år.	42
Figur 8: Grafisk fremstilling av andel avdelingsbefal som sluttet	44

Tabelliste

Tabell 1: Fire former for "performance" (Christensen, mfl. 2015, 183).....	9
Tabell 2: Virkninger av reformer	13
Tabell 3: Oversikt over variabler og data.....	20
Tabell 4: Antall ansatte befall og andel i kategoriene per år.....	26
Tabell 5: Utvikling i snittalder.	29
Tabell 6: Utvikling i snittalder på dem som sluttet.	31
Tabell 7: Utvikling i gradssammensetningen.....	34
Tabell 8: Hvor mange hadde erfaring fra internasjonale operasjoner.....	37
Tabell 9: Hvor mange sluttet med erfaring fra internasjonale organisasjoner.	39
Tabell 10: Andel befall 26–35 år.....	42
Tabell 11: Antall avdelingsbefal som sluttet.....	43

1 Innledning

Reform means change in a direction advocated by some groups or individuals. It does not necessarily mean improvement. (Rubin 1992, 20).

1.1 Tema

Siden Berlin-murens fall i 1989 har Forsvaret vært i stadig omstilling. Omstillingene har vært nødvendige for å imøtekomme at det sikkerhetspolitiske trusselbildet har gått fra topolet kald krig til et trusselbilde som er mer komplekst og krevende å ha styrker klare til enn før. I tillegg har Forsvaret måttet følge omstillingene som øvrig statsforvaltning har vært gjennom med hensyn til effektivisering gjennom for eksempel fristilling, mål- og resultatstyring (Vabo og Ladegård 2010, 141; Johnsen 2007, 29) og struktur- og kompetansereformer. Avdelingsbefalsordningen (ABO), som ble iverksatt 1. januar 2005, er en av reformene som har vært innført som resultat av dette.

1.2 Bakgrunn

Vi finner nedfelt historie om dannelse av forsvarsorganisasjon i Norge fra før forrige årtusensskifte, men dagens utforming og organisasjonsstruktur har blant annet sitt opphav fra Hærens opprettelse i 1628 (Rein 2014). Forsvaret har siden denne tiden vært et verktøy for å ivareta sikkerhetspolitiske intensjoner og vedtak. I så måte kan vi trygt si at Forsvaret lenge har vært et *instrument* for Norges ledere (Christensen, mfl. 2015, 13). Videre har organisasjonen vært nødt til å tilpasse seg de sikkerhetspolitiske omgivelsene. Forsvaret har, over tid, gått fra et rent invasjonforsvar med et klart mål om å mobilisere flest mulig innenfor norske grenser, og over til dagens forsvarsorganisasjon hvor vi i tillegg til et modernisert invasjonforsvar, skal stille i de oppdrag som politisk ledelse beordrer bidrag til (Rein 2014).

Over 400 år med utvikling, omstillinger og endringer har satt preg på Forsvaret. Både intern erfaring og ytre oppfatning av kulturen i Forsvaret har vist til at organisasjonen tilstreber gode rutiner og forutsigbarhet i så lang utstrekning som mulig, samtidig som det har vært stor grad av intern effektivisering og ytre påvirkning i form av styring og ikke minst endring i oppdrag og politiske intensjoner.

Osborne (Røiseland og Vabo 2012, 18-19) hevder at den vestlige verden var preget av tre ulike styringsregimer etter siste verdenskrig; tradisjonell offentlig administrasjon, ny offentlig styring (NOS) og samstyring. ABO var en politisk-administrativ lovreform inspirert av NOS gjennom kostnadseffektivitet og produktivitet (Røiseland og Vabo 2012, 19). Effektivisering gjennom å få mer igjen for økonomisk tildeling ble muntlig kalt å få «more bang for the buck» i Forsvaret; å få mer *effekt* for pengene. I den forbindelse opplevde Forsvarets ledelse, eksempelvis, at organisasjonen utdannet personell til å delta i internasjonale operasjoner, for så å ikke kunne beholde dette personellet i stillingene nasjonalt på grunn av de kontraktsforhold som kunne tilbys personellet. Dette nådde opp til den politiske agenda og det ble juridisk prøvd om Forsvaret kunne gi kontrakter av mer enn 3–4 års varighet, men med et tak på avgang ved fylte 35 år (Forsvarsdepartementet 2004b, 45; Arbeids- og sosialdepartementet 2003). Proposisjonen som inneholdt rammene for den nye ordningen ble tatt opp i Stortinget i 2004 og vedtatt samme dag. Ordningen ga anledning til å gi befal kontrakt til året de fylte 35 år, med mulighet til forlengelse inntil fylte 38 år. Begrunnelse for å utvide kontraktperioden lå i de særlige og spesielle forhold til alders-, grads- og kompetansesammensetning i væpnede styrker. Dette politisk-administrative tiltaket ble kalt avdelingsbefalsordningen.

1.3 Problemstilling

I denne oppgaven ønsket vi å se på virkningen ABO har hatt for Forsvaret i form av aldersutviklingen, gradssammensetting og evne til å beholde kompetanse før og etter ordningen ble iverksatt, siden dette er de aspektene som dette politisk-administrative tiltaket skulle bedre.

Problemstillingen ble derfor: «Hvilke virkninger hadde avdelingsbefalsordningen (ABO) på Forsvarets demografi?»

Denne oppgaven baserer seg på resultater og analyse av personelldata for befal som tjenestegjorde den perioden ABO eksisterte (2005–2015), og relevant teori. I oppgaven antar vi at målte positive effekter¹ av ABO som reform, er knyttet til effektivisering² i Forsvaret, men vi sier ikke noe om effektivisering i Forsvaret direkte. Vår oppgave har heller ikke undersøkt om reformen var riktig, og om Forsvaret fikk mer kampkraft eller operativ evne

¹ Kommer tilbake til effekter i pkt 0

² Paralleller til produktivitetsstyring (Busch, mfl. 2009, 59)

som følge av den. Undersøkelsen har heller ikke vurdert ulikheter i forsvarsgrenene. Det må videre forskning på området belyse. Oppgaven vår har heller ikke vurdert eksterne påvirkninger som kan ha påvirket effektene av reformen. Vi vet at det i hele reformperioden har vært trykk i økonomien som kan ha påvirket rekruttering både til, og ut av Forsvaret.

Vår oppgave sidestiller begrepet *effekt* og *virkning* og skiller derfor ikke mellom betydningen av disse begrepene. Begge ordene brukes om hverandre og er gjort for å krydre teksten og flyten i oppgaven.

1.4 Oppgavens oppbygning

I denne oppgaven vil vi i påfølgende kapitler redegjøre for teori vi mener kan forklare den utviklingen vi forventet å finne i vår forskning. Videre vil vi redegjøre for metode og datainnsamling, for så å gå over til funnene og analyser av disse. Til slutt oppsummerer vi oppgaven, samt oppsummerer tema det ville vært interessant å forske videre på.

2 Teori

Denne oppgaven tar for seg ABO og de demografiske virkningene av reformen. For å forstå virkningen av ordningen er det viktig å vite en del om selve ordningen og organisasjonen den ble innført i. Vi starter dette kapittelet med å gi en overordnet orientering om Forsvaret. Forsvaret har en noe spesiell rolle i samfunnet, som det er viktig å ha kunnskap om for å forstå hvorfor behovet for å innføre en slik reform oppstod. Videre har vi redegjort for bakgrunnen for ordningen og hvordan ordningen skulle forvaltes. Kapittelet har også redegjort for de ønskede effektene av ABO og hva vi legger i begrepet reform knyttet mot ulike perspektiver i organisasjonsteorien. Kapittelet redegjør også for begrepet effekt i tilknytning til en reform.

2.1 Forsvaret

Forsvaret er en del av offentlig sektor som skal tjene befolkningen. Det er en klar forventning at også Forsvaret skal løse sine oppdrag med mest effektiv bruk av ressurser (Christensen, mfl. 2015, 29; Johnsen 2007, 29). Derfor forventes det at organisasjonen skal opptre som fleksibel og tilpasse seg til de intensjoner som er politisk uttalt, selv om disse både kan være mangesidige og i noen tilfeller motstridende. Som hierarkisk organisasjon er Forsvaret sett på som en helhetlig organisasjon under Forsvarsdepartementet, Forsvarsministeren og Forsvarssjefen, som skal ivareta Norges selvråderett og politikernes sikkerhetspolitiske intensjoner. Selv om mål og intensjoner gis til Forsvaret er det klart at Forsvaret er en kompleks organisasjon hvor det kan være forskjellige interesser og konflikter innad i Forsvaret. Forsvaret er organisert i tre grener med egne grensjefer, (Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret) i tillegg til Heimevernet, og det har alltid vært stor grad av både grenseopp ganger og samhandlingsordninger mellom disse for å få samarbeidet til å virke effektivt.

Forsvarets ulike politiske mål er skissert i den siste langtidsplanen for Forsvaret (Forsvarsdepartementet 2012, 46):

- Alene og sammen med allierte sikre norsk suverenitet, norske rettigheter, interesser og verdier, samt bevare norsk handlefrihet mot militært og annet press.
- Gjennom deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner med utvetydig forankring i FN-pakten og internasjonalt forsvarssamarbeid, bidra til fred, stabilitet, håndhevelse av

internasjonal rett og respekt for menneskerettighetene, samt forebygge bruk av makt fra stater og ikke-statlige aktører mot norsk og internasjonal sikkerhet. Sammen med allierte bidra til kollektivt forsvar av Norge og andre allierte i henhold til våre allianseforpliktelser, og til å møte ulike typer anslag og angrep for å sikre norsk og kollektiv sikkerhet.

- Bidra til å ivareta norsk samfunnssikkerhet, redde liv og begrense konsekvenser av ulykker, katastrofer, anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.

De forsvarspolitiske målene er like de som ble skissert i St.prp. nr. 42 (Forsvarsdepartementet 2004b). Det var denne proposisjonen som markerte starten på ABO og reformen som skulle komme. De store overordnede linjene er like i hele perioden ABO eksisterer, kun med enkelte ulike formuleringer.

Forsvarets oppgaver blir igjen utledet av de forsvarspolitiske målene i St.prp. nr. 73 S (Forsvarsdepartementet 2012). Forsvaret skal:

- Utgjøre en krigsforebyggende terskel med basis i NATO-medlemskapet.
- Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar.
- Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement om nødvendig.
- Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning.
- Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter.
- Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder.
- Delta i flernasjonalt krisehåndtering, herunder fredsstøttende operasjoner.
- Bidra til internasjonalt samarbeid på det forsvars- og sikkerhetspolitiske området.
- Bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver.

Forsvarets oppgaver er uforandrede siden langtidsplanen som ble skissert i St.prp. nr. 42 (Forsvarsdepartementet 2004b). Det viktige her er å observere at også de forsvarspolitiske målene og oppgaver har vært mer eller mindre uforandret i hele perioden der ABO har eksistert.

2.2 Bakgrunn for avdelingsbefalsordningen

ABO var en proposisjon som ble inkorporert og vedtatt i «lov om personell i Forsvaret» med ikrafttredelse fra 1. januar 2005. Dette var et aktivt og bevisst forsøk på styring i form av lovendring. Ordningen var også til juridisk prøving i forkant. Vi skal nå se nærmere på hvorfor det var behov for en reform i tilsettingsforholdene for befall i Forsvaret.

Etter den kalde krigen og Berlin-murens fall kom Forsvaret i et militærpolitisk «vakuum». Sovjetunionens kollaps og endringer i trusselbildet krevde nytenking. Fordi den opplevde trusselen mot Norge og NATO var mindre enn under den kalde krigen, ble det mindre behov for å opprettholde et stort invasjonforsvar og bruke like mye ressurser på Forsvaret som før. Mindre ressurser til Forsvaret kunne ses på som en «fredsdividende» som kunne brukes til andre formål i samfunnet (Diesen 2011). Forsvaret opplevde også et mye større fokus på driftsutgifter enn før. Dette bidro sterkt til at Forsvaret innså at betydelig omlegging av Forsvarets drift og struktur måtte til for å imøtekomme de kravene som det reviderte globale og nasjonale trusselbildet medførte (Forsvarsdepartementet 2002; Forsvarskomiteen 2002).

Da det kom til befalsordningen så Forsvaret at organisasjonen fikk utfordringer med den måten styrkeproduksjon ble ivaretatt. Styrkeproduksjon var innrettet mot et mobiliseringsforsvar (invasjonsforsvar), og ikke mot et innsatsforsvar med høyteknologiske våpenplattformer klar til tjeneste der den politiske ledelse besluttet. Forsvaret skulle være innrettet også til innsats utenfor NATOs yttergrenser, noe som stilte helt andre kompetansekrav enn det Forsvaret tidligere hadde hatt med fokus innenfor NATOs yttergrenser. Forsvarets avdelinger brukte mye tid og ressurser på å bygge opp kompetanse, for så å ikke kunne beholde den så lenge som ønsket (Forsvarsdepartementet 2004b, 11). Som eksempel brukte Forsvaret mye ressurser på å utdanne personell til å delta i internasjonale operasjoner på 1990- og 2000-tallet, men så personellet forsvinne ut i det sivile samfunn i mangel av muligheter til å ansette dem videre.

Forsvaret så to grunnleggende problemer ved organisasjonens demografi: skjev alderssammensetning av befalskorpset, og manglende erfaring og spesialisering hos lavere befall. Forut for ABO hadde Forsvaret i hovedsak to ulike befalskategorier tilsatt: yrkestilsatt befall og kontraktsbefall. Med andre ord stod valget mellom kontrakter av svært kort varighet, eller tilsetting til pensjonsalder når befall skulle tilsettes.

Det var en overordnet målsetning for Forsvaret å sikre en balansert personellstruktur med hensyn til antall, kompetanse og alderssammensetning tilpasset Forsvarets oppgaver, fastsatte styrkestruktur og organisasjon. Tjenestemannsloven (TJML) § 3 nr. 3 åpnet for at Forsvaret kunne fastsette særregler for enkelte grupper tjenestemenn, og Forsvarsdepartementet (FD) foreslo dermed at det skulle gis anledning til å gi fast ansettelse som avdelingsbefal inntil fylte 35 år med forankring i Forsvarets særlige behov (Forsvarsdepartementet 2004b, 13). For Forsvaret hadde det sannsynligvis vært mer hensiktsmessig med en høyere avgangsalder i ordningen, men for å ivareta avdelingsbefalets yrkesaktive liv etter avsluttet tjeneste ble det enighet om å beholde en lavere avgangsalder som var kommet frem gjennom Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) analyser (Forsvarsdepartementet 2004b, 14).

2.3 ABO i praksis

I dette kapittelet har vi gått mer i detalj for å forklare innholdet i reformen og vise hvordan ABO skulle praktiseres og forvaltes. Personellet kunne tilsettes som avdelingsbefal etter søknad så lenge vedkommende var i gradssjiktet sersjant/kvartermester og til og med løytnant. Søknaden ble videre vurdert opp mot den enkeltes realkompetanse og Forsvarets behov (Forsvarsstaben 2012, 10). Vedkommende som ble tilsatt som avdelingsbefal fikk et tilsetningsforhold til den måneden han eller hun fylte 35 år. Dette kunne igjen økes til 38 år basert på Forsvarets behov og etter søknad fra befalet. Enkelte avdelingsbefal fikk tilsetningsforholdet under forutsetning av å skulle gjennomføre og bestå en bestemt utdanning. Om denne ikke ble bestått kunne avdelingsbefalskontrakten sies opp (Forsvarsstaben 2012, 10). Dette var i en periode eksempelvis aktuelt på krigsskolene. Personellet hadde tilsetningsforhold som avdelingsbefal under utdanning og i plikttjenesten. Yrkestilsetting fikk personellet etter plikttjenestens utløp. Dette ble det senere slutt på i frykt av å miste krigsskoleutdannede offiserer, og yrkestilsetting etter fullført krigskole ble gjeninnført.

Avdelingsbefal ble rekruttert fra følgende kategorier befalet (Forsvarsstaben 2012, 10):

- Personell med grunnleggende befalsutdanning av minimum to års varighet.
- Personell med gjennomført utskrevet befalet (UB) utdanning og minimum 12 måneders tjeneste som sersjant/kvartermester.
- Midlertidig befalet med fullført førstegangstjenestene (12 måneder), etterfulgt av minimum 12 måneders tjeneste som sersjant/kvartermester og gjennomført og bestått grunnleggende befalskurs (GBK-utdanning)

- Vervede med minimum 24 måneders tjeneste, gjennomført og bestått GBK-utdanning samt eventuell fagutdanning.
- Lærlinger etter endt læretid med relevant fagutdanning samt gjennomført og bestått GBK-utdanning.

Noe av det mest sentrale i ABO var bonusordningen. Denne bonusen skulle motivere befal som hadde blitt tilsatt som avdelingsbefal til å fullføre hele kontraktsperioden frem til fylte 35 år. Bonusen skulle også støtte overgangen til det sivile ved at personellet kunne ta utdanning eller gjøre andre forberedelser til en sivil yrkeskarriere etter Forsvaret. Normalt startet utbetalingen av bonusen ved endt tilsettingsforhold i Forsvaret. Med 10 års opptjening fikk den ansatte akkumulert en økonomisk bonus tilsvarende 5,5 av grunnbeløpet i folketrygden (G). For hvert nye år etter 10 års tjeneste ble det tilført bonus tilsvarende en fjerdedel av 5,5 G per år. Full bonus ble oppnådd etter 14 års kontinuerlig ansettelse, som tilsvarte to år med 5,5 G (Forsvarsstaben 2012, 10).

2.4 Reform

En *reform* er et aktivt og bevisst forsøk fra politiske og administrative aktører på å forandre strukturelle eller kulturelle trekk ved en organisasjon, eller gjeldende «policy» på området. En endring er et mer omfattende begrep som også inkluderer omstillinger som ikke er planlagt gjennom bevisste handlinger (Christensen, mfl. 2015, 152). En offentlig styringsreform kan også defineres som formålsbestemte endringer i strukturer og prosesser i offentlig virksomhet for å få dem til å virke bedre (Pollitt og Bouckaert 2011). Reformen kan oppfattes ulikt i de ulike perspektivene for organisasjonsteori. I det videre vil vi presentere det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet og hvordan reform kan forklares i de ulike perspektivene. Perspektivene har også bidratt til å forklare funnene vi har identifisert i våre undersøkelser.

2.4.1 Reform i det instrumentelle perspektivet

I det instrumentelle perspektivet forventes det en tett kobling mellom reformer og endringer. Der blir det tatt utgangspunkt i at reformer er planlagte forsøk på endringer fra ledelsens side (Christensen, mfl. 2015, 152). Reformene vil i dette perspektivet være klart preget av klare mål, mål-middel-tenking og kontroll over gjennomføringen. Videre er det en antakelse at ledelsen har kalkulert fordeler og ulemper ved den eksisterende organisasjonsformen i forhold

til andre ulike former og velge den som vil gi høyeste måloppnåelse (Christensen, mfl. 2015, 167).

Fellesnevner for grenene når det gjelder organisasjonsstruktur, var erkjennelsen av en topptung organisasjon, hvorpå personellet i stor grad var delt i to kategorier; yrkesoffiserer med fast ansettelse til fylte 60 år og kontraktsbefal med kontrakter på 3–4 år. Dette ble belyst som et problem i Forsvarets rapporter, samt i St.prp. nr. 42 (Forsvarsdepartementet 2004a) om videre utvikling i Forsvaret. For å oppnå en tilfredsstillende aldersstruktur måtte Forsvaret kunne tilby lengre kontrakter, og samtidig ha varige løsninger for avgang for offiserer i alderssjiktet 35–45 år. Forsvaret endte opp med 35 år som øvre grense for den nye ordningen for å ikke videre forringe de ansattes karrieremulighet utenfor Forsvaret (Forsvarsdepartementet 2004b).

Etter innføringen av ABO ble det tre hovedkategorier befal; yrkesoffiserer, avdelingsbefal og andre midlertidige kontraktsbefal. I så måte var ABO fullstendig formålsrasjonell (Christensen, mfl. 2015, 37) i forhold til Forsvarets behov, som var en bedret aldersstruktur, en mer optimal gradssammensetting og beholde kompetanse med bruk av ABO.

I det instrumentelle perspektivet fokuseres det på resultater eller ytelser. Teorien skjelner mellom om organisasjonen er opptatt av kvaliteten på handlingene som er utført, eller om den er opptatt av kvaliteten på det som er oppnådd. Dette er knyttet til resultatene. Det instrumentelle perspektivet skjelner mellom fire ulike former på målinger av resultater og ytelser, der et av dem fokuserer på oppnådde resultater av en reform uten å legge vekt på prosessens kvalitet (Christensen, mfl. 2015, 182). Vår oppgave vil måle resultatene relativt til utvikling for å måle om ABO hadde «Gode resultater» (ref boks 3 i Tabell 1).

Tabell 1: Fire former for "performance" (Christensen, mfl. 2015, 183)

		Legges det vekt på resultatenes kvalitet?	
		Nei	Ja
Legges det vekt på prosessens kvalitet?	Nei	1 Tjenesteproduksjon	3 Gode resultater
	Ja	2 Kompetanse og kapasitet	4 Bærekraftige resultater

2.4.2 Reform i kulturperspektivet

«Organisasjonskultur er de sett av felles verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene» (Bang 2011, 21). Forsvaret er en tradisjonsrik organisasjon og har mye legitimitet nettopp for det Forsvaret har representert gjennom lang tid. Gjennom institusjonaliseringsprosessene, både tilsiktede og utilsiktede, har det vokst frem en særpreget identitet i organisasjonen. Kultur er noe organisasjonen Forsvaret er (Christensen, mfl. 2015, 59).

I denne oppgaven har vi også forsøkt å diskutere stivhengighet opp mot de effektene vi har sett som følge av reformen. *Stivhengighet* går ut på at de kulturelle normene og verdiene som preger en organisasjon i dens begynnende og «formative» år, vil ha stor betydning for de utviklingstrekkene den følger siden. Stivhengighet og de institusjonelle trekkene kan virke som bremseklosser om reformen ikke blir ansett som passende. På en annen side kan dette medføre at reformen ble ansett som passende atferd til en utfordring og således få større aksept i organisasjonen (Christensen, mfl. 2015, 62)

Helt siden Forsvarets formative år etter 1628 har likhet (homogenitet) og standardisering (repetibarhet) stått i sentrum for de stridenes opptrening og utdanning. Likeledes, når en soldat møter til førstegangstjeneste i dag, iføres han eller hun uniform for å imøtekomme behov for tilknytning og identifiserbarhet, og krav til arbeidsutrustning, noe som fører til et forholdsvis ensartet miljø. Strenge regler for personlig hygiene og fremtreden blir innlært i de første ukene av tjenesten. I disse første ukene er de fleste aktivitetene preget av gjentatte leksjoner og oppfølging om atferd ikke holder god nok standard. I tillegg blir respekt for autoritet og regler grundig gjennomgått for å forstå den hierarkiske ledelses- og styringskjeden. Slik programmert atferd har stor betydning for hvem som senere blir rekruttert eller selektert videre i organisasjonen.

Et annet fenomen som organisasjonskulturen er preget av, er normer eller regler for atferd, som har vokst frem i organisasjonen (Bang 2011, 51). En av normenes karakteristika er forventninger til hva som er passende og upassende atferd, og lojalitet er en nedfelt og uttalt verdi som er ønsket av Forsvarets ansatte. Et av argumentene som ble brukt i forarbeidet til ny befalsordning, var nettopp at Forsvaret skulle spille på de lojale befalene som ønsket å fortsette i stilling, noe som ikke var mulig med begrensning på kontraktene på 3–4 år.

Selv om Forsvaret tilstreber å oppnå å være et tverrsnitt av norsk befolkning, må nok Forsvaret innfinne seg med «stempelet» det har fått som en organisasjon med homogen organisasjonskultur og organisasjonsatferd. De som ønsker seg videre tjeneste og karriere i Forsvaret har alle gått gjennom prosessen med oppbygging av identitet, lojalitet og tilknytning, og allerede her vil det derfor oppstå formative føringer hvordan disse rammene vil påvirke organisasjonen. Denne sykliske effekten av opptrening og videreføring av samme personell inn i organisasjonen formet i Forsvarets støpeskje, underbygger teorien om indre press som opphav til institusjonelle trekk. Utfordringen med dette er at organisasjonen både oppleves, og blir sett på, som rigid og lite fleksibel. Imidlertid må Forsvaret også innordne seg ytre press i form av stadig endrede intensjoner og oppdrag fra politisk ledelse. For denne oppgaven vil det derfor være interessant å se på hvordan påtvunget styring (fra ytre press) får innvirkning på en organisasjon med såpass mye kulturell egentyngde.

I kulturperspektivet er reformer knyttet til handlinger i samsvar med etablerte normer og verdier. Spørsmålet om reform vil således i første rekke være påvirket av de uformelle normene og verdiene som finnes i organisasjonene på det aktuelle tidspunktet. I dette perspektivet lanseres reformer når det kommer inn nye oppfatninger av hvilken situasjon man står ovenfor, nye handlingsregler for hva som bør gjøres, det vil si for koblingen mellom situasjoner og identiteter. Reforme som ikke er kompatible med den etablerte organisasjonsstrukturen, blir forventet frastøtt (Christensen, mfl. 2015, 167). I vår oppgave vil det dermed legges vekt på om resultatene fra *ABO skiller seg fra annen utvikling i positiv eller negativ retning.*

2.4.3 Reform i myteperspektivet

Denne oppgaven undersøker virkningene av en styringsreform. Dermed er det utformingen av organisering og systemer som det er interessant å undersøke nærmere. *Myter* er definert som mer eller mindre tydelige oppskrifter på organisasjonsutforming (Christensen, mfl. 2015, 78). For Forsvarets organisering er det vanskelig å datere når og hvor organisasjonsstruktur og -kultur er blitt definert. Av viktige trendsettere er blant annet FN nevnt (Christensen, mfl. 2015, 83), men Forsvarets hierarkiske oppbygging har dype historiske røtter.

I myteperspektivet vil forløpet og utfallet av en reform være knyttet til at det benyttes et reformtiltak som er utbredt og dekontekstualisert. Tanken er at organisasjoner får legitimitet ved at deres strukturer og prosedyrer stemmer overens med hva som er rasjonelt og moderne

(Christensen, mfl. 2015, 167). I vår oppgave vil vi derfor prøve å undersøke om reformen ABO har hatt *effekt* målt i endringer i alders-, grads-, og kompetansesammensetningen.

2.5 Effekter

Effektmåling skal vise om tiltak virker etter hensikt. Med effekter av ABO mener vi her endringer i demografi etter innføring av ABO i Forsvaret, som kan tilskrives ABO. Det skilles mellom et smalt og et utvidet effektbegrep. Det smale effektbegrepet retter oppmerksomheten mot intenderte eller ønskede effekter. Det utvidede effektbegrepet tar i tillegg med seg samfunnsmessige effekter, men også bivirkninger, og sosiale og politiske effekter (Christensen, mfl. 2015, 178). Det smale effektbegrepet rettet seg direkte mot de uttalte ønskede effektene av ABO. I vår oppgave har datagrunnlaget gitt oss grunnlag til å vurdere de tilsiktede og ønskede effektene. Vi har ikke hatt grunnlag til å se på utvidede effekter av reformen. Vi har benyttet begrepet virkning og effekt om hverandre i oppgaven for å krydre flyten i oppgaven. Vi har tillagt begge begrepene samme betydning i denne oppgaven.

2.6 Måling av effekter av en reform

ABO var ment å bidra til effektivisering i Forsvaret. Demografiske forhold som personellens alderssammensetning, gradsstruktur og kompetanse kan ha stor betydning for drift og effektivisering i Forsvaret. I vår oppgave ønsket vi å analysere effekten av ABO på disse demografiske forholdene, og det smale effektbegrepet retter oppmerksomheten mot de ønskede effektene av reformen (Christensen, mfl. 2015, 178). Ved å analysere disse effektene har vi fått grunnlag til å si om ABO levde opp til de ønskene som det var forutsatt at reformen skulle oppfylle. Vi har ikke data som kan gi oss svar på spørsmål om kostnadseffektivitet i forhold til effekter av ABO, for eksempel sparte kroner i Forsvaret som følge av reformen. Vi har data som har bidratt til å gi oss en indikasjon på om reformen bidro til at Forsvaret fikk de effektene det ønsket. Våre resultater har eksempelvis gitt oss en indikasjon på om Forsvaret beholdt befal på lavere gradsnivå over lengre tid. Hvis tendensen var at befal stod lengre tid i Forsvaret enn før, kunne vi anta at vi fikk befal med mer realkompetanse. Mindre rotasjon på befal ville medføre mindre behov for å bruke penger på utdanning og kompetanseheving på våpensystemene befalet skulle bruke eller vedlikeholde. Dermed kan virkningene av reformen knyttes til effektivisering i Forsvaret.

Pollitt og Bouckaert (Christensen, mfl. 2015, 181) beskriver operasjonelle effekter av en reform. Disse effektene er ofte kvantifiserbare. Vi har målt ulike operasjonelle ønskede

effekter av ABO i vår undersøkelse. Vi ønsket å se på utviklingen av de ulike *befalskategoriene*, der den ønskede effekten av ABO var at kategorien kontraktsbefal og yrkesbefal skulle reduseres, og den nye avdelingsbefalskategorien skulle øke. I tillegg har vi sett om Forsvaret fikk en mer optimal *alderssammensetning* i forhold til Forsvarets behov, og en *gradssammensetningen* som passer i forhold til Forvarets egenart.

Christensen mfl. (2015) diskuterer viktigheten av å skille mellom effekt på hovedmål og sideeffekter på andre mål enn det reformtiltakene og organisasjonsendringene var ment å treffe. Videre kan vi skille mellom om effektene var i samsvar med intensjonene, om de var det motsatte av intensjonene, eller om resultatene var nøytrale i den forstand at de hverken var positive eller negative. Dette oppsummeres i Tabell 2.

Tabell 2: Virkninger av reformer

Sideeffekter	Effekt på hovedmål		
	Positive	Ingen	Negative
Ingen	1 Forventet resultat	4 Ingen resultater	7 Negative resultater
Positive	2 Forventet resultat med bonus	5 Ingen forventete resultater, men bonus	8 Negative resultater med bonus
Negative	3 Forventet resultat med risiko	6 Ingen forventete resultater, med risiko	9 Negative resultater med risiko

Kilde: Hesse, Hood og Peters (2003), modifisert av Christensen mfl. 2015.

Det beste av alle situasjoner er når det oppnås positive effekter på hovedmålet, samtidig som det også er positive sideeffekter på andre mål (rute 2). I reformer er det vanlige formålet at endringene skal ha positive effekter på hovedmålet, for eksempel kostnadseffektivitet, og ikke negative sideeffekter på andre mål, slik som eksempelvis tjenestekvalitet, politisk styring og rettsstatsverdier, altså rute 1 eller 2 (Christensen, mfl. 2015, 180). Vårt datagrunnlag har gitt oss grunnlag til å si om resultatet av ABO var forventet (rute 1), fraværende (rute 4) eller negative (rute 7). Utfordringen vår med hensyn til demografiske måltall var at dette er å finne i Forsvarssjefens virksomhetsplan som utgis årlig. Offentliggjøring av disse måltallene er av sikkerhetshensyn dog begrenset, og det var vanskelig å få offisiell tilgang til disse måltallene med den tidsrammen vi hadde på oppgaven. Imidlertid fant vi måltall for 2010 og 2012 i en FFI-rapport som var publisert (Malerud 2010, 21).

2.7 Begrepene

2.7.1 Alderssammensetningen

Når Forsvaret ser på muligheten for å forlenge ansettelsesforholdet til det yngre befalet, må også alderssammensetning tas i betraktning. Det ligger i militære oppgavers natur at organisasjonen har et større behov for yngre befal enn eldre befal, og så vi på andre lands forsvar hadde flertallet permanente avgangsordninger for å sikre en optimal aldersstruktur (Forsvarsdepartementet 2004b, 11). Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) bekreftet dette gjennom sine analyser, og kom frem til at permanente ordninger for avgang av befal i alderssjiktet 35–45 år var nødvendige.

For å få en bedret aldersstruktur hadde Forsvaret i stor grad basert seg på befal på kortere kontrakter. Dette kontraktsbefalet fikk ikke tilstrekkelig lang tilsetning (normalt maksimalt inntil 6 år) til å kunne få den ønskede utdanning og erfaring for Forsvaret. Innføringen av kategorien avdelingsbefal med tilsetning frem til 35 år var ment å sikre en mer hensiktsmessig aldersstruktur på befalskorpset. Ved å innføre ABO med fast tilsetning til befalet er fylte 35 år, var tanken at Forsvaret ville unngå å overprodusere eldre befal. Dette skyldtes at avdelingsbefalet i hovedsak vil være yngre enn yrkesbefalet, og at avdelingsbefalet skulle erstatte en del av yrkesbefalet. Et viktig formål med reformen var dermed at andelen av befal under 35 år skulle økes (Forsvarsdepartementet 2004b).

En høy produksjon av yngre befal ville skape et problem etter hvert som disse eldes og ikke lenger ville være aktuelle for mange stillinger innen styrkeproduksjon og operativ virksomhet. Kombinasjonen av stabil eller økende etterspørsel etter yngre befal, et meget sterkt oppsigelsesvern og et redusert behov for eldre befal, fører derfor i utgangspunktet til overproduksjon av eldre befal. For å avhjelpe dette problemet har tradisjonelt en stor andel av Forsvarets yngre befal vært tilsatt på tidsavgrensede kontrakter. De lengste kontraktene var av tre års varighet, med mulighet for inntil tre års forlengelse.

En prosjektgruppe oppnevnt av Forsvarsdepartementet i juni 2002 (Røksund-utvalget) (Forsvarsdepartementet 2004b, 11) studerte befalsordningen i 18 europeiske og nord-amerikanske lands forsvar blant annet for å se om de hadde gjennomført tiltak for å hindre at det utvikles en skjev aldersstruktur. Et fellestrekk for disse landene, med unntak av Sverige og Italia, var at de hadde etablert permanente avgangsordninger for å sikre en optimal aldersstruktur. Undersøkelsen viste at en skjev aldersstruktur ikke var et særegent problem for

det norske forsvaret, men et allment problem for militære organisasjoner, og at permanente ordninger måtte etableres for å motvirke en slik utvikling. Røksund-utvalgets innstilling viste også at andelen befal med tidsbegrenset ansettelse i de landene som ble undersøkt, var vesentlig høyere enn det andelen kontraktsbefal hadde vært i Norge. Noe av bakgrunnen for denne forskjellen var at Norge ikke hadde tilpasset personellstrukturen etter overgangen fra et mobiliseringsforsvar til et i hovedsak stående forsvar.

Med *optimal alderssammensetning* menes i denne oppgaven det som fremkommer i Ot.prp. nr. 60:

(...) øke erfaringsnivået hos befal som utøver ledelse på grunnplanet, både for å øke operativiteten i Forsvarets avdelinger og for å bidra til å bedre sikkerheten ved øvelser og operasjoner. Utdannelsen og tjenestemønstret legges opp slik at befalet, i samarbeid med eldre befal, opparbeider seg solid erfaring i stillinger på lavere nivå i Forsvaret. Videre vil Forsvaret i årene fremover ha et større behov for yngre befal til oppgaver knyttet til styrkeproduksjon, beredskap og operasjoner, og et sterkt redusert behov for eldre befal til planlegging og ledelse av det som er igjen av mobiliseringsforsvaret (Forsvarsdepartementet 2004b)

Denne definisjonen av optimal alderssammensetning ga oss ikke et konkret måltall å måle mot. Måltall for alderssammensetningen fremgikk (tidvis utydelig) av Langtidsplaner (LTP) og iverksettelsesbrev (IVB) for de ulike periodene, og varierte dermed fra år til år.

For å oppsummere dette delkapittelet hadde Forsvaret totalt sett behov for en større andel av yngre befal, og tanken var at ABO skulle bidra til dette. I tillegg var det behov for at de yngre befalene stod lengre i jobb slik at Forsvaret kunne dra mer nytte av deres kompetanse.

2.7.2 *Gradssammensetningen*

Gradssystemets hovedfunksjon er å ivareta et kommandosystem. Det skal i tillegg også være et styringsverktøy for å selektere rett kompetanse til Forsvarets stillinger og funksjoner. En militær grad angir stillingens nivå, og den sier noe om det kommandomessige forholdet mellom offiserer som jobber innenfor det samme (Forsvaret 2006).

Gradssystemet har stor betydning for hvor lenge befalet, både yrkesbefal og avdelingsbefal, vil kunne befinne seg i operativ virksomhet og utøvende styrkeproduksjon. Det har vært en tendens til at mange yrkesbefal får gradsopprykk som hindrer dem i å komme tilbake til operativ virksomhet fra stillinger i stabs- og støttedfunksjoner. Samtidig har gradssystemet kunnet understøtte målet om økt kompetanse på lavere nivå i organisasjonen og målet om reduksjon av antallet stabsoffiserer med høyere militære grader. En sannsynlig indirekte effekt av å dempe gradsinflasjonen kan bli redusert rotasjonshastighet ved at befalet står lenger i stilling.

Avdelingsbefalet skulle bekle stillinger i gradssjiktet sersjant til og med løytnant, og ble gitt opprykk basert på fast tilsetting i ledige stillinger. Ønsket med reformen var en forholdsmessig økning i befal på dette gradsnivået. I vår undersøkelse har vi undersøkt om vi ser en økning i befal på gradsnivået sersjant til løytnant i forhold til de andre befalsgradene. Noe av formålet med innføringen av avdelingsbefalsordningen var at den skulle erstatte noe av behovet for krigsskoleutdannede yrkesoffiserer som har en tendens til å være kort tid på lavere gradsnivå. Det vil derfor være interessant å se på om reformen hadde en effekt på gradssammensettingen i Forsvaret, og om reformen bidro til å øke andelen befal på gradsnivået sersjant til løytnant i forhold til høyere befalsgrader.

2.7.3 Kompetansesammensetningen

ABO skulle bøte på problemet med mangel på erfaring hos lavere befal. Forsvarets behov for kompetanse ble tydeligere som følge av innføringen av mer høyteknologisk materiell og mer komplekse og krevende operasjoner i inn- og utland etter den kalde krigens slutt (Forsvarsdepartementet 2004b, 12). For å øke stridsevnen i Forsvarets avdelinger, og for å bidra til å bedre sikkerheten ved øvelser og operasjoner, var det nødvendig å øke erfaringsnivået hos lavere befal.

Utgangspunktet før ABO var at det kun var kontraktsbefal eller krigsskoleutdannede befal med kort erfaringsnivå, som drev ledelse på lavt operativt nivå. Krigsskoleutdanning er først og fremst rettet mot stillinger på mellomleder- og ledernivå i Forsvaret (Forsvarsdepartementet 2004b, 12). Yrkesoffiserenes tjenesteerfaring fra grunnleggende nivå blir ofte kort, og ønsket om karriere bidrar til at personellet kun tjenestegjorde i korte perioder på lavere nivå. Siden det er en sammenheng mellom lønn og grad, vil personellet ikke bare tape i gradsutvikling, men også i livslønn ved å bli for lenge på det grunnleggende nivået. For

yrkesoffiserer er det å inneha stillinger på samme nivå ikke ansett like verdifullt. Dette medførte at offiserene satt for kort tid i hver stilling, og søkte beordringer utenom de tjenestefeltene hvor de direkte kunne gi tilbake sin ervervede fagkompetanse (Forsvarsdepartementet 2004b, 12). ABO skulle bøte på dette problemet, og tanken var at den skulle bidra til et høyere erfarings- og kompetansenivå på lavt operativt nivå enn før.

For å sikre at lavere befal har tilstrekkelig kompetanse og erfaring, skulle avdelingsbefalet få en utdanning og et tjenestemønster som kvalifiserte dem for stillinger på lavere nivå i organisasjonen. Måltrettet utdanning tilpasset stillinger på lavere nivå i Forsvaret skulle bidra til dette. Avdelingsbefalet ville bli gitt en utdanning og kontinuitet i stilling som skulle sikre Forsvaret den kompetanse og erfaring det hadde behov for.

2.8 Tidligere forskning og inspirasjon til oppgaven

Selv om vi ikke klarte å finne en annen oppgave som beskrev virkningene av ABO, har *mye* vært skrevet og ment om ordningen. I dette underkapittelet nevner vi *noen* kilder som har hatt betydning for oppgaven, men langt fra alt vi fant. Et kort internettsøk resulterer i utallige artikler om emnet, og dermed er det mange innfallsvinkler som inspirerte denne oppgaven, men vi har valgt ut noen som vi anså som spesielt viktige.

Runar Olsen (Olsen 2005) tok i sin oppgave opp problemstillinger knyttet til innføringen av avdelingsbefal, hvorpå et av hans tema var høy rotasjon blant de ansatte i Forsvaret. Da vi kontaktet Forsvarets personell- og verneplikts-senter (FPVS) for å få data til vår oppgave, ble det nevnt at en oppgave om stillingsrotasjon³ i Forsvaret skulle skrives på Forsvarets høyskole (FHS), og derfor valgte vi å ikke inkludere dette i vår oppgave. Tematikken var likevel veldig interessant, og relevant da vi skulle undersøke virkninger av ABO.

Jardar Ankværn (Ankværn 2011) skrev i sin bacheloroppgave om videreutvikling av dagens avdelingsbefalsordning med utgangspunkt i Forsvarets utdanningssystem. I sin oppgave viste han til en undersøkelse gjort ved Krigsskolen, hvor majoriteten av avdelingsbefal ikke så seg motivert til å jobbe som avdelingsbefal i Hæren til maksimal aldersgrense. Dette ønsket vi å kvantifisere og gjorde dermed undersøkelser på sluttalder og andel som jobbet til maksimal aldersgrense.

³ I hvilken grad personell bytter rolle/stilling internt i Forsvaret.

Maleruds FFI-rapport (Malerud 2010) var et forsøk på å vurdere tilstanden utført i 2010 og viste en simulering av den fremtidige personellutviklingen i Forsvaret. Denne rapporten ble, etter å ha vært brukt i en oppgave i et annet emne på HIOA, hovedinspirasjon til å forsøke å kvantifisere utviklingen til ABO for å undersøke virkningene av ABO med hensyn til alders-, grads-, og kompetansesammensetning.

Da vi undersøkte gradssammensetningen fant vi en rapport fra en arbeidsgruppe som ble oppnevnt av Forsvarsdepartementet (FD) i 2005 (Forsvaret 2006). Denne rapporten diskuterte gradsstrukturen og konkluderte med at antydningen om at Forsvaret var blitt «topptungt» var korrekt og foreslo styringstiltak for å beholde lave grader i avdelingsbefalsordningen. Denne rapporten inspirerte oss til å undersøke gradssammensetningen i vår oppgave for å se om vi fant noen endringer som kunne ha virkning på Forsvaret i et makroperspektiv.

I vårt kontinuerlige søk etter kilder fant vi også FFI-rapporten (Lillekvelland og Strand 2014) vi antar er inspirasjon for oppgaven om rotasjon, som vi nevnte innledningsvis. Rapporten hadde til hensikt å belyse hvilken betydning dagens⁴ sluttrater og rotasjonsrater hadde for Forsvaret. Denne rapporten hadde vi ikke tilgjengelig da vi startet vår analyse av dataene, siden vi ikke kom frem til denne før et senere tidspunkt i prosessen. Derfor var det svært interessant å se at våre tall samstemte med sluttrate for avdelingsbefal i 2014. FFI-rapporten konkluderte med at rotasjonsraten i 2012 for avdelingsbefal var, etter deres parametere, for høy til fremme kontinuitet- og spisskompetanse. Undersøkelsen FFI utførte hadde ikke en kontrollgruppe som i vår oppgave, og kan derfor ikke si noe om hva som hadde skjedd hvis avdelingsbefalsordningen *ikke* hadde vært iverksatt.

⁴ 2014

3 Metode

Vi vil i dette kapitlet begrunne vårt valg av metode og fremgangsmåte. Ideelt sett hadde vi ønsket oss et undersøkelsesopplegg etter modell av et klassisk eksperiment med en eksperimentgruppe med reformen og en kontrollgruppe som ikke gjennomførte en slik reform, tilfeldig utvalg av befall til kontroll- og eksperimentgruppene, og måling av tilstander ved både før og etter reformens iverksetting (før- og ettermåling). I mangel av mulighet til å analysere data fra et slikt klassisk eksperiment, har vi valgt å gjennomføre tidsserieanalyser av populasjonsdata. Tidsserieanalysene gir oss god mulighet til å måle tilstanden før og på slutten av reformen, men gitt mangel på kontrollgruppe og tilfeldig utvalg gir tidsserieanalyser alene ikke fullgod mulighet til å kontrollere for andre forhold som kunne ha forårsaket eventuelle endringer i perioden.

3.1 Forskningsdesign

I vår oppgave var vi ute etter å se effektene av *styring*, nærmere bestemt virkningene av en bestemt reform i Forsvaret over en viss tid. I den forbindelse innhentet vi statistiske personelldata for årene 2000–2015, samt personelldata under alle befalskategorier i samme periode. Datamaterialet for denne oppgaven er i hovedsak personelldata som ble innhentet fra Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS). Dette har gjort oss i stand til å se variasjoner over tid for hele populasjonen (Johannessen, mfl. 2011, 79). Oppgaven ble dermed et populasjonsstudie med deskriptiv statistikk med utelukkende bruk av sekundærdata (eksisterende datamateriale opprinnelig innsamlet for andre formål) i form av personelldata. Populasjonsstudien ga oss mulighet til å se endringer fra år til år, noe som ga oss muligheter til å synliggjøre relativ utvikling. En styrke ved vår oppgave var at vi kunne følge endringer for personene i populasjonen gjennom hele perioden.

Bakgrunnen for dette metodevalget var at vi ønsket å analysere trender og utviklingen ved de forholdene reformen skulle bedre over tid. Resultatet ble at vi foretok flere tidsserieundersøkelser for å studere effekten på Forsvarets demografi delt opp i delundersøkelser (Ringdal 2013, 161). Denne oppgaver er dermed av retrospektiv art (Ringdal 2013, 162). Vi har fått tilgjengelig data som gjorde oss i stand til å gå tilbake i tid og analysere hele perioden reformen var virksom. Dette har gjort oss i stand til å undersøke våre variabler i hele livsløpet til reformen.

Vår oppgave hadde også et før-etter aspekt ved reformen, som vi ønsket å evaluere. Dette ble inkludert i oppsummeringene i underproblemstillingene underveis for å ivareta tidsdimensjonen. For å evaluere vår problemstilling og underproblemstillinger ble det vurdert om regresjonsanalyser kunne styrke våre analyser; men etter diskusjon med våre veiledere om dette, kom vi fram til at dette ikke utgjorde en forskjell. I denne oppgaven er det dermed bivariante- og tidsserieundersøkelser som er utført. Analysene, tabellene og grafene er resultater av funksjoner funnet i programmet Microsoft Office Excel, med tillegget Power-Pivot for å kunne behandle store mengder data.

3.2 Enheten og variabler

Enheten som ble behandlet i denne oppgaven er Forsvaret, og populasjonen var alle ansatte som var med i kategorien *befal* i årene 2000–2015. Variablene som ble innhentet, ble til ved en forhandling mellom hva vi ønsket til oppgaven og hva systemet kunne levere. Vi ønsket eksempelvis en kolonne som viste totalt antall dager tjenestegjort, samt totalt antall dager i Internasjonale operasjoner (INTOPS), noe som ikke systemet kunne levere. I stedet fikk vi disse tallene for det året uttrekket ble tatt, noe som lot seg summere og analysere. Videre ønsket vi oversikt over avtjent utdanning, noe som ikke lot seg gjøre med dagens system. Variablene som til slutt ble levert er presentert i kapittel 3.3.

3.3 Datainnsamling

For å undersøke om det hadde vært endringer i perioden før, samt i ABOs virketid (2005–2015) valgte vi å nytte hele populasjonen (Johannessen, mfl. 2011, 258). Grunnet omlegging av datasystemer rundt tusenårsskiftet er kvaliteten på data etter 2000 bedre enn årene før. Perioden vi analyserte data fra, ble derfor begrenset til årene 2000 til 2015. Dataene ble mottatt i en samlet Excel-fil. Tabell 3 viser variablene med tilhørende spesifisering.

Tabell 3: Oversikt over variabler og data

Variabel	Utdata	Merknad
År	Året data er hentet fra	31.12. hvert år
Person-ID	Anonymisert ansatt ID	ID for å kunne følge den enkelte ansatte fra år til år, anonymisert for å ivareta etiske retningslinjer
Alder	Alder i år ved uttrekk	31.12.
Grad	Iht Forsvarets grader ⁵	31.12.
Kategori	Befalskategori	For å skille mellom yrkesbefal ⁶ , avdelingsbefal og andre kategorier

⁵ https://no.wikipedia.org/wiki/Milit%C3%A6re_grader_i_Norge

⁶ Yrkestilsatt til 60 år

Fgren	Forsvarsgren	Hær, sjø eller luft
Dager tjeneste	Antall dager	For å skille helårs/fast tilsetting og kortere kontrakter
Dager intops	Dager i internasjonal tjeneste/utenlandstjeneste	
Fortsetter som (kategori)	Befalskategori	For å skille om noen har endret kategori, sluttet eller blitt internrekruttert. Eksempel: går fra engasjert befal til avdelingsbefal
Fra dato	Dato	For å stedfeste midlertidige kontrakter
Til dato	Dato	For å stedfeste midlertidige kontrakter

Rådata mottatt fra Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS) inneholdt 228.590 linjer i datafila. En enkel duplikatfjerning med spørring mot alle variablene vasket bort 5.481 linjer. På de resterende 223.109 linjene var det spesielt alder og individer per år, som var relevante for å besvare problemstillingen i denne oppgaven. Ved å kjøre duplikatfjerning på Person-ID satt vi igjen med det antallet ansatte i Forsvaret per år. For de enkelte underkapitlene måtte vi beholde duplikatene per år for å kunne se endringene innen det daværende året. Videre pivoterte⁷ vi tallene i Excel og presenterte resultater som snittdata for gjeldende underkapittel.

3.4 Operasjonalisering

For å kunne behandle så stort datamateriale var vi nødt til å operasjonalisere rådataene i de aspektene avdelingsbefalsordningen skulle bedre, i tillegg til hovedtall for Forsvaret for å kunne si noe om den relative utviklingen.

3.4.1 Antall ansatte og utvikling i kategoriene

For å kunne si noe om antall ansatte og utvikling i kategoriene, var vi nødt til å finne antall unike ansatt ID per år for å få et totalantall. Disse resultatene visste vi ikke kom til å stemme med Forsvarets offisielle tall for årlig «hodetelling» siden denne analysen iberegnet personell med kortere kontrakter. Befal på korttidskontrakter, rekruttert fra det sivile, for å delta i en internasjonal operasjon vil derfor også være inkludert i disse tallene. Disse ville ikke være inkludert i en årsverkstelling. For oppgaven ga dette gode tall på relative tendenser og resultater, men hvis vi skulle beregnet økonomisk belastning i antall hoder, ville ikke denne operasjonaliseringen vært nyttet. *Antall ansatte og utvikling i kategoriene* ble den første av tidsserieundersøkelsene, hvorpå vi delte inn seriene i antall totalt, samt delte inn i kategoriene yrkesbefal, avdelingsbefal og «andre befal» samlet i en kategori.

⁷ Funksjon i Excel som lar deg behandle og presentere store mengder data i tabell eller grafs form.

3.4.2 Alderssammensetningen

For å besvare våre spørsmål om ABO hadde gjort noe med alderssammensetningen, delte vi denne analysen inn i to undersøkelser av *gjennomsnittsalder*: en som målte gjennomsnittsalderen i perioden, og en som målte gjennomsnittsalderen på dem som sluttet. Dette for å se trenden for utviklingen i alderssammensetningen.

3.4.3 Gradssammensetningen

Den ønskede effekten på gradssammensetningen var at Forsvaret skulle få en *økning av befal på gradsnivået sersjant til og med løytnant i forhold til den totale befalsstanden* i Forsvaret (Forsvarsdepartementet 2004b). I analysen av denne variabelen undersøkte vi om gruppen med befalsgrad sersjant til løytnant hadde hatt en prosentvis økning i forhold til totalen. Vi samlet alle i populasjonen med grad fra kaptein og opp i en gruppe. Samtlige med gradsnivå sersjant til og med løytnant ble samlet i en gruppe for seg. Den tredje gruppen besto av andre grader. Den tredje gruppen var sannsynligvis ansatte som hadde hatt et midlertidig ansettelsesforhold som midlertidig befal, eksempelvis i internasjonal tjeneste. Denne inndelingen gjorde at vi klarte å se utviklingen over tid og hvorvidt reformen hadde hatt den effekten den var tiltenkt med å øke andelen av befal på lavere gradsnivå. Resultatene ble prosentuert og presentert i en tabell for at de tre ulike gruppene skal kunne sammenlignes.

3.4.4 Kompetansesammensetningen

En ønsket virkning av ordningen var *økt erfaringsnivå og spesialisering på lavere gradsnivå i operative avdelinger*. I reformen beskrives ingen spesielle tiltak for å få dette til, utenom at dette var et forventet resultat når antallet avdelingsbefal økte på bekostning av en reduksjon av yrkesbefal og kontraktsbefal. Kontraktsbefal som gikk over til å bli avdelingsbefal representerte en mulighet til å beholde vedkommende utover de seks årene som var mulig før reformen. I reformen betød dette å beholde ervervet erfaring og kompetanse lengre i Forsvaret. Det samme representerer reduksjonen i behov for antall yrkesoffiserer. En større andel avdelingsbefal medførte mindre risiko for at krigsskoleutdannede offiserer tok med seg ervervet operativ erfaring og kompetanse inn i stillinger der det var mindre behov for den typen kompetanse. Det er her viktig å presisere at de ulike forsvarsgrenene nok vil ha ulike syn på dette, noe som kan være interessant å forske videre på.

En annen ønsket effekt det ble vist til i reformen var *ivaretagelse av kompetanse i bedre utstrekning enn det som var mulig med kontraktsbefal-regimet*. I den forbindelse var det

ønskelig å undersøke om Forsvaret beholdt personell utover 6-årsperioder, ikke begrenset til kun undersøkelse av avdelingsbefal. Vi ønsket i utgangspunktet å kartlegge tid forbrukt på utdanning hos befalene for å se om Forsvaret klarte å ta vare på befal som hadde tatt utdanning i sin tjeneste, men dette klarte ikke FPVS å levere.

En siste effekt som ble nevnt i reformen var *ivaretagelse av kompetanse som man fikk fra befal som tjenestegjorde i utenlandstjeneste*. Dette var en undersøkelse som lot seg operasjonalisere ut fra de dataene som vi mottok fra FPVS, og derfor la vi vekt på dette i vår oppgave.

Kompetansesammensetningen ble derfor operasjonalisert i fire undersøkelser:

- Hvor mange hadde erfaring fra internasjonale operasjoner
- Hvor mange sluttet med erfaring fra internasjonale operasjoner og relativ andel i kategoriene
- Hvor mange befal ble beholdt etter 6- års skillet⁸ (som nevnes i Ot.prp. nr 60)
- Hvor mange avdelingsbefal sluttet, og hvor mange sluttet grunnet oppnådd maksalder

3.5 Pålitelighet og gyldighet

Et grunnleggende spørsmål ved innhenting av data var om dataene som ble innhentet er pålitelige (Johannessen, mfl. 2011, 44). I dette tilfellet ble Forsvarets egne personelldata nyttet, og i så måte skulle vi anta at dataene hadde svært høy grad av pålitelighet. For å sikre nøyaktighet skal personelldata etterses av personellmedarbeidere på avdelingen den enkelte tjenestegjør på, og i tillegg skal den enkelte ansatte kontrollere sine personelldata med jevne mellomrom, samt forut søknadsprosesser til kurs, utdanning og stillinger.

Imidlertid, i samtaler forut for mottak av uttrekket fra FPVS, ble det klart at dataene var et resultat av både manuell registrering og oppfølging, og FPVS uttrykte tydelig at dataene inneholdt elementer av feilregistreringer. Vårt spørsmål ble da om det var gjort noen følsomhets- og/eller feilregistreringsanalyse, noe FPVS kunne bekrefte *ikke* var gjennomført. Neste vurdering var da om dataene var pålitelige nok. I denne oppgaven skulle det undersøkes etter tendenser, hvorpå data i makroperspektiv i form av totalantall og gjennomsnitt ble brukt.

⁸ Omgjort til undersøkelse av gruppen befal mellom 26–35 år

Dette gjorde at vi vurderte dataene til å være pålitelige *nok* til å evaluere og drøfte vår problemstilling i denne oppgaven. For å øke påliteligheten hadde det vært ønskelig å få forskjellige saksbehandlere til å hente ut uttrekket fra personellsystemet, noe vi ikke fikk tillatelse til med bakgrunn i ressursbruk hos FPVS.

Når det gjelder test-retest-reliabilitet ble fremgangsmetode for duplikatfjerning og pivotering gjennomført flere ganger, både i et annet emne og ved at samme prosedyre ble nyttet på alle underkapitlene i oppgaven. For å bedre etterprøvbareheten i behandlingen av datamaterialet lagde vi en punktliste som beskrev fremgangsmåten for databehandlingen for masteroppgaven:

- Ta utgangspunkt i rådata fra FPVS for hver undersøkelse (ble oversendt på e-post; disse kan fremlegges på forespørsel, men er underlagt kontrollregime).
- Duplikatfjerning 1 i Excel mot all variablene – fjernet dobbeltføringer i datamaterialet.
- Duplikatfjerning 2 i Excel mot forekomster av samme ansatt ID i samme år, for å få opp antall «hoder per år» i Forsvaret. Disse tallene ble beholdt for totalene.
- Ved behov for data i samme år ble duplikatfjerning 2 sløyfet.

Dataene representerte virkeligheten så nøyaktig som FPVS mente det var mulig å registrere data på den enkelte ansatte i perioden vi fikk uttrekk fra. Dataene var et øyeblikksbilde 31. desember hvert år. Dermed fanget ikke våre data opp variasjoner gjennom året. Våre undersøkelser er gjort på hele populasjonen basert på data vi mottok fra FPVS. Våre data avvek fra årsverkstillingene som presenteres på Forsvaret.no (Forsvarsstaben 2016). Dette kan skyldes at dataene var avlest på forskjellige tider på året, samt at våre tall muligens inkluderte befal på permisjon uten lønn, befal som mottar AST, samt andre unntak som vi ikke fikk opplysninger om.

I vår oppgave ble dataene nyttet til å undersøke tendenser i makroperspektiv og var i så måte svært relevant for å kunne besvare problemstillingen vår. Av de variablene vi fikk i uttrekket, nyttet vi kun de variablene som var gyldige for underproblemstillingen. Dataene var i så måte god representasjon av de fenomenene vi ønsket å undersøke. Hadde vi, imidlertid, ønsket å undersøke *hvorfor* den enkelte byttet eller ble stående i stilling eller i ytterste konsekvens

sluttet, måtte vi ha valgt andre undersøkelsesopplegg, for eksempel med spørreskjema eller intervjuer av utvalg av populasjonen.

I analyser av virkninger av et tiltak eller reform, er det ifølge et klassisk eksperimentopplegg viktig å kontrollere for alle forhold som kan tenkes å ha forårsaket endringer i utfallsvariablene (her demografi). Et forhold som vi ikke har hatt data for å analysere, er hvordan «forsvarsproduksjonen» (Forsvarets styrkeproduksjon, beredskap og operasjoner) har endret seg i analyseperioden. Endringer i produksjonen kan følgelig ha innvirket på behovet for og sammensetningen av ulik kompetanse i perioden, noe som kan ha påvirket de demografiske endringene i perioden i tillegg til reformen i seg selv. Dette er ikke tatt hensyn til i denne oppgaven.

3.6 Tillatelse og etikk

For å kunne skrive en oppgave om Forsvaret, måtte vi søke til Forsvarets høgskole (FHS) om tillatelse til å skrive om problemstillingen, samt tillatelse til bruk av variablene fra personelldatasystemet. I tillegg måtte vi søke FPVS for tillatelse og tilgang til å få ut dataene. Personelldataene nyttet i oppgavene ble anonymisert med hensyn til ansatt ID for å skjerme personellet. I så måte ble det etiske perspektivet om personvern overholdt i denne oppgaven.

4 Funn og analyse

4.1 Forsvarets demografi i et makroperspektiv

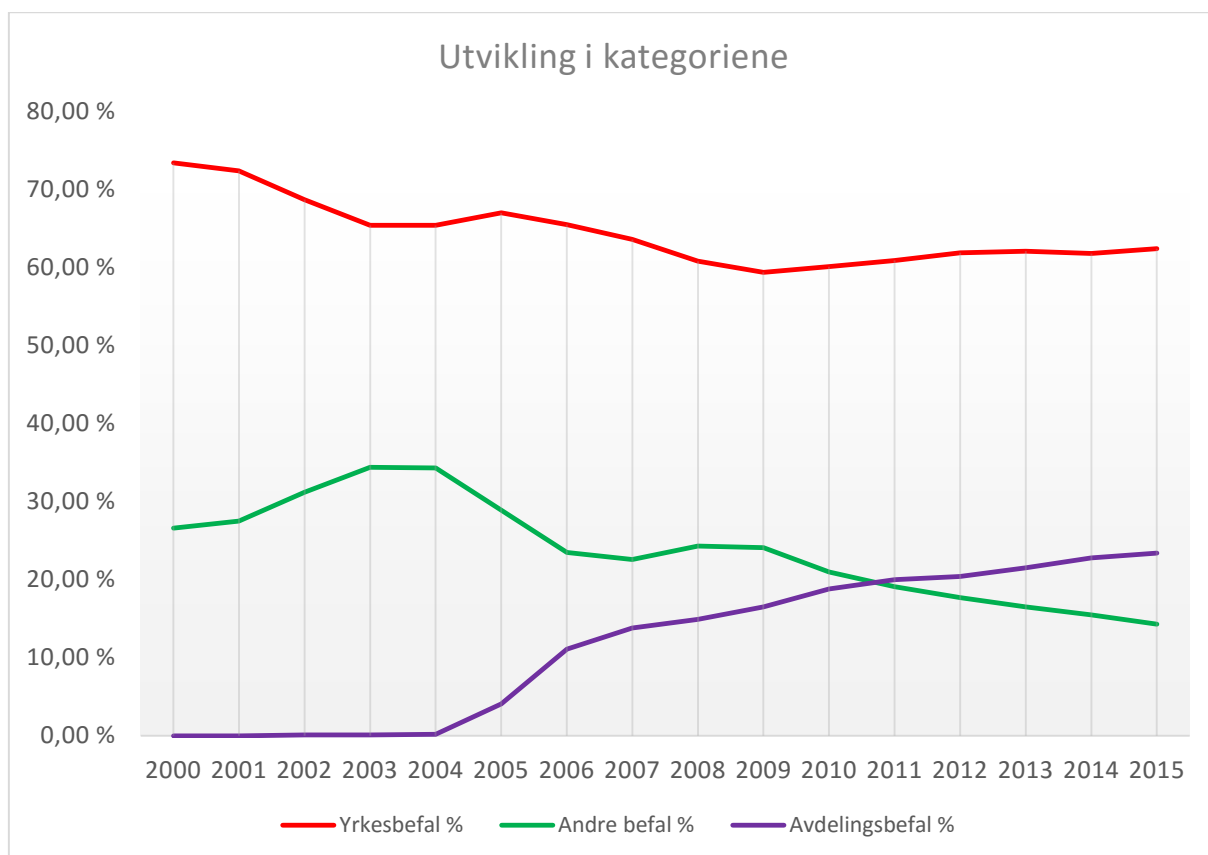
4.1.1 Utviklingen i antall ansatte og kategoriene

I vår første undersøkelse var det interessant å finne ut hvor hvordan andelen avdelingsbefal hadde endret seg i Forsvaret, og samtidig undersøke om vi kunne si noe om en mulig utviklingstrend. Denne undersøkelsen hadde vi delt inn i variablene yrkesbefal, andre befal og avdelingsbefal. Undersøkelsen presenteres som andel av totalen for hvert år.

Tabell 4: Antall ansatte befal og andel i kategoriene per år.

År	Totalt ansatt befal	Yrkesbefal	Yrkesbefal %	Andre befal	Andre befal %	Avdelingsbefal	Avdelingsbefal %
2000	13633	10004	73,4 %	3627	26,6 %	2	0,0 %
2001	13275	9617	72,4 %	3653	27,5 %	5	0,0 %
2002	12884	8853	68,7 %	4019	31,2 %	12	0,1 %
2003	13069	8552	65,4 %	4502	34,4 %	15	0,1 %
2004	12581	8234	65,4 %	4321	34,3 %	26	0,2 %
2005	11860	7949	67,0 %	3429	28,9 %	482	4,1 %
2006	11735	7683	65,5 %	2755	23,5 %	1297	11,1 %
2007	12235	7777	63,6 %	2764	22,6 %	1694	13,8 %
2008	12717	7732	60,8 %	3092	24,3 %	1893	14,9 %
2009	12851	7634	59,4 %	3099	24,1 %	2118	16,5 %
2010	12708	7643	60,1 %	2675	21,0 %	2390	18,8 %
2011	12571	7660	60,9 %	2397	19,1 %	2514	20,0 %
2012	12515	7752	61,9 %	2209	17,7 %	2554	20,4 %
2013	12527	7776	62,1 %	2061	16,5 %	2690	21,5 %
2014	12450	7689	61,8 %	1924	15,5 %	2837	22,8 %
2015	12460	7771	62,4 %	1777	14,3 %	2912	23,4 %

I våre resultater så vi at antall unike ansatt ID har blitt redusert fra 13633 i 2000 til 12460 i 2015. Dette var en reduksjon på 8,6 %. Vi valgte å beholde tallene for etterprøvnbarhet i tabellen (Tabell 4), men for videre analyse var det andelen av de ulike befalskategoriene som vi ønsket å presentere grafisk. I grafen for utvikling i befalskategoriene (Figur 1) forsøkte vi å visualisere funnene. I kategorien Yrkesoffiserer ble andelen redusert med 11 prosentpoeng (pp) (15 %) fra 2000 til 2015. Hvis samme nivå hadde vært opprettholdt, ville 1370 flere personer tilhørt denne kategorien i 2015.



Figur 1: Grafisk fremstilling av utvikling i stillingskategoriene per år.

Vi observerte at avdelingsbefal hadde bratt stigning de første årene etter implementering av reformen, og at utviklingen jevnet seg ut mot slutten av perioden. I 2015 utgjorde kategorien avdelingsbefal ca. 23 %. Tendensen var likevel at denne kategorien fremdeles, per 2015, var jevnt stigende. Andre kategorier som utgjorde nesten 27 % av alle ansatte i 2000, ble redusert til litt over 14 % i 2015; en reduksjon på over 12 prosentpoeng (46 %). Dette fortalte oss at både yrkesoffiserer og andre kategorier var redusert til fordel for økning i kategorien avdelingsbefal. I tillegg så vi at andelen avdelingsbefal passerte andelen av andre kategorier befal i 2010.

En interessant observasjon var at vi hadde funn av avdelingsbefal *før* ABO var iverksatt, noe som ble forklart fra FPVS med at enkelte personer ble gitt forlengelse av kontrakt selv om det ikke var «lov» før ABO. Dette ble gjort i påvente av implementeringen, og gjaldt et fåtall personer som tilhørte spesialistgrupper som Forsvaret hadde brukt særlig mye ressurser på.

I Maleruds rapport fra 2010 (Malerud 2010, 21) fant vi måltall for avdelingsbefal for 2010 og 2012; henholdsvis 2.680 og 2.870 avdelingsbefal. Våre resultater⁹ viste at det manglet ca. 11% avdelingsbefal for å nå disse målene. Da vi kontrollerte mot statistiske personelldata presentert på Forsvaret.no, fikk vi ikke ut resultater for 2010, men i 2011 var resultatet 2.163 avdelingsbefal og i 2012 var resultatet 3.655 avdelingsbefal. Resultatene fra Forsvaret.no ble ikke tatt med videre i vår undersøkelse med bakgrunn i vår vurdering i pkt 3.5.

4.1.2 Effekter fra ABO i makroperspektiv

For å forklare om de demografiske endringene i Forsvaret var forårsaket av ABO eller kunne ha vært forklart som endringer andre forårsaket av andre forhold, var det to forhold som det var interessante å undersøke nærmere:

- Forekom det raske endringer, og
- skilte endringene i kategorien avdelingsbefal seg markant fra endringene i kategorien av andre kontraktsbefal?

For sammensetningen av befalskategoriene, noe som i det lange løp vil ha påvirket alderssammensetningen, så vi at andelen avdelingsbefal gikk fra litt over 4 % i 2005 til å runde 20 % i 2011. Det vil si at en femtedel av tjenestegjørende befal hadde blitt avdelingsbefal bare de første 5–6 årene av reformen. Dette representerte en brå endring i Forsvarets demografi. De to andre kategoriene hadde til fordel for avdelingsbefal mistet til sammen over 23 pp i 2015. Funnene viste en reduksjon på ca. 12 pp på andelen andre kategorier med kortere kontraktsforhold til fordel for avdelingsbefal i 2015 i forhold til tilstanden før ordningen. Yrkesbefalskategorien hadde en reduksjon på 11 pp til fordel for avdelingsbefal som da fikk en permanent avgangsløsning ved fylte 35 år. At ABO ga slike resultater så raskt underbygde teorien om at dette kunne være resultater av reformen og ikke som resultater av forventet utvikling i sammenligning med de andre kategoriene. I slutten av 2015 viste grafen i figur 1 noe slakere utvikling, dog fremdeles positiv trend for andelen avdelingsbefal sett mot totalen.

Figur 1 viser helt klare skiller mellom nedgang i andelen for de to andre kategoriene, mens avdelingsbefal hadde en brå økning i begynnelsen av iverksettingsperioden for reformen, og

⁹ 2.390 avdelingsbefal i 2010 og 2.554 avdelingsbefal i 2012

noe utjevning etter hvert, men fremdeles positiv økning. Dette underbygde at ABO som reform hadde positive virkninger. Imidlertid har vi ingen kontrollgruppe som vi kan sammenlikne med når det kommer til om utviklingen hadde vist en tilsvarende reduksjon i antall yrkesoffiserer til fordel for andre kategorier, uten ABO.

Et tema denne oppgaven ikke tar for seg var rundene Forsvaret hadde med avgangsstimulerende (AST) tiltak. Forsvaret skulle redusere antall ansatte i gruppen med yrkesbefal over 40 år. En av grunnene til reduksjon i antall yrkesbefal fra 2004 til 2006 kan derfor ha vært et resultat av disse tiltakene, men vi har ikke fulgt dette temaet opp i vår undersøkelse.

4.2 Alderssammensetningen

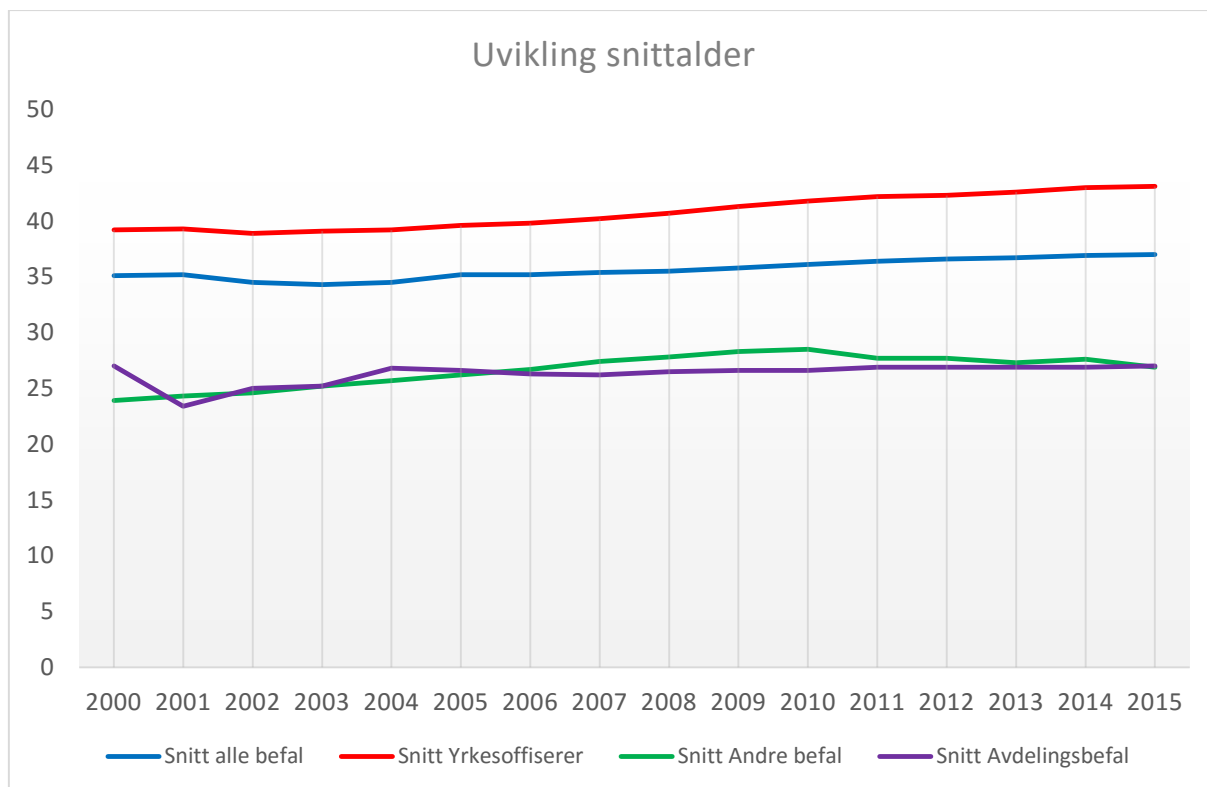
ABO hadde som målsetting at effektene av reformen skulle bidra til at den gjennomsnittlige alderen til befalsstanden skulle reduseres. Ved å øke andelen av befalskategorien avdelingsbefal skulle dette bidra til at en større andel av befall kom i alderen under 35 år. Dette skulle bidra til at gjennomsnittsalderen for befalsstanden ble redusert. I tillegg var en ønsket effekt at snittalderen på yngre befall skulle gå opp. Man ønsket eldre og mer erfarent befall på lavere gradsnivå ved å innføre reformen.

4.2.1 Utvikling i snittalder

Tabell 5: Utvikling i snittalder.

År	Snitt alle	Snitt Yrkesoffiserer	Snitt Andre befall	Snitt Avdelingsbefal
2000	35,1	39,2	23,9	27,0
2001	35,2	39,3	24,3	23,4
2002	34,5	38,9	24,6	25,0
2003	34,3	39,1	25,2	25,2
2004	34,5	39,2	25,7	26,8
2005	35,2	39,6	26,2	26,6
2006	35,2	39,8	26,7	26,3
2007	35,4	40,2	27,4	26,2
2008	35,5	40,7	27,8	26,5
2009	35,8	41,3	28,3	26,6
2010	36,1	41,8	28,5	26,6
2011	36,4	42,2	27,7	26,9
2012	36,6	42,3	27,7	26,9
2013	36,7	42,6	27,3	26,9

2014	36,9	43,0	27,6	26,9
2015	37,0	43,1	26,9	27,0



Figur 2: Grafisk fremstilling av utvikling i snittalder.

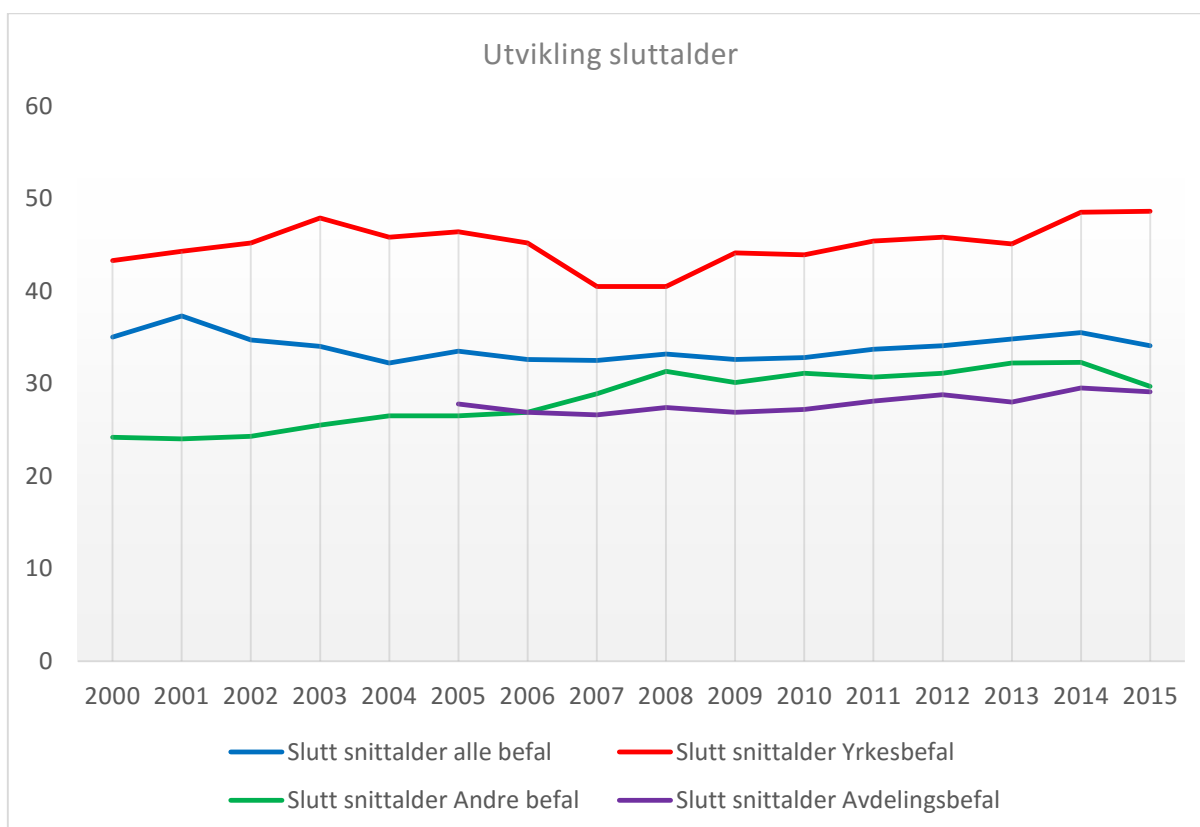
Figur 2 viser at utviklingen i snittalder i Forsvaret i korte trekk kunne oppsummeres som jevnt stigende. Totalt hadde gjennomsnittsalderen økt fra 35,1 til 37,0 år i perioden 2000–2015. Blant yrkesbefalene var snittalderen økt fra 39,2 til 43,1 år. Når vi deretter så på «Andre kategorier» og avdelingsbefal, hadde disse minimale endringer fra ABO ble implementert.

Første interessante funn i disse tallene var at de to kategoriene sammenfalt såpass likt i perioden 2005–2015. Videre var det interessant å se at gjennomsnittsalderen på andre kategorier hadde økt fra 23,9 til 26,9 år, noe som var uventet i denne kategorien, siden vi trodde at vi kom til å finne stor forskjell fra andre kategorier til avdelingsbefal. Kategorien avdelingsbefal hadde økt gjennomsnittsalder fra 26,6 til 27,0 år, noe vi anså som en ubetydelig endring av gjennomsnittsalderen.

4.2.2 Utvikling i snittalder på de som sluttet

Tabell 6: Utvikling i snittalder på dem som sluttet.

År	Slutt snittalder	Slutt snittalder Yrkesbefal	Slutt snittalder Andre befal	Slutt snittalder Avdelingsbefal
2000	35,0	43,3	24,2	
2001	37,3	44,3	24,0	
2002	34,7	45,2	24,3	
2003	34,0	47,9	25,5	
2004	32,2	45,8	26,5	
2005	33,5	46,4	26,5	27,8
2006	32,6	45,2	26,9	26,9
2007	32,5	40,5	28,9	26,6
2008	33,2	40,5	31,3	27,4
2009	32,6	44,1	30,1	26,9
2010	32,8	43,9	31,1	27,2
2011	33,7	45,4	30,7	28,1
2012	34,1	45,8	31,1	28,8
2013	34,8	45,1	32,2	28,0
2014	35,5	48,5	32,3	29,5
2015	34,1	48,6	29,7	29,1



Figur 3: Grafisk fremstilling av utvikling i snittalder på dem som sluttet.

For å kunne si noe om alderssammensetningen ønsket vi også å belyse snittalderen på dem som sluttet i Forsvaret. Se Tabell 6 og Figur 3. I den forbindelse måtte vi tilbake til rådataene etter duplikatfjerning 1 og starte telling av antall som sluttet, for så å hente ut snittalderen på disse. Snittalderen totalt sett var i perioden endret fra 35,0 til 34,1 år; en nedgang på 0,9 år. Yrkesbefal endret seg fra 43,3 til 48,6 år, noe som var en økning på 5,3 år. I kategorien andre befal var økningen i snittalder på 5,5 år (fra 24,2 til 29,7 år), noe som var interessant når en skal vurdere om reformen har ført til ivaretagelse av kompetanse i Forsvaret. Avdelingsbefal hadde en økning på 1,3 år fra 2005 til 2015. Her hadde vi forventet en større økning i snittalderen på de som sluttet. Et interessant funn i disse dataene var at snittalderen på dem som sluttet, var høyere for andre kategorier enn for avdelingsbefal. På det meste var det 4,2 år høyere snittalder på dem som sluttet i kategorien andre befal enn for avdelingsbefal (i 2013).

Som et av verktøyene for å regulere «topptyngden» i Forsvaret ble det iverksatt to runder med relativt gode avtaler for avgangsstimulerende tiltak (AST) i perioden. Dette, i sammenheng med at Forsvaret skulle kutte totalt antall «hoder» i organisasjonen, gjorde at mange takket ja til AST. Analysen av dette tiltaket ble ikke tatt med i denne oppgaven, men rundene med AST ble synlige i grafen i Figur 3 ved at snittalder for kategorien yrkesbefal hadde en markant nedgang fra 2003 før den tok seg opp igjen etter 2008.

4.2.3 Effekter fra ABO på alderssammensetningen

Ved å se på tendensen for alle tallene så vi at alle kategorier har hatt en jevn økning i snittalder ved avgang. Utjevningen i 2014 og 2015 (unntatt kategorien yrkesbefal) kan forklares ved at personell nådde «taket» på ABO ved 35 år, men vi har ingen data som kan bekrefte eller avkrefte dette. Vi ser i mye av den perioden som ABO virket, var det en økning i snittalder på den totale befalsstanden. Befalsstanden eldes.

Det var et uttalt mål at man ønsket eldre befal på lavere gradsnivå. Da vi så isolert på endring i snittalder på kategorien avdelingsbefal, observerte vi en liten positiv endring ved at denne kategorien ble 0,4 år eldre i snitt i tiårsperioden for reformen. Dette anså vi som en liten endring siden ABO gikk over en 10 år lang periode. Vi observerte også at snittalderen på hele befalsstanden gikk opp. Var det reformen som bidro til at avdelingsbefal fikk en svakt positiv økning i snittalder, eller var det utenforliggende forhold som kunne forklare dette? Fra et instrumentelt ståsted kunne vi ha forventet en mer markant endring på snittalderen, men det observerte vi ikke her. Endringen vi observerte fulgte tendensen til resten av befalsstanden.

Den ble gradvis eldre. Endringen fulgte tendensen vi så for hele Forsvaret og kunne være en institusjonell endring. Effekten på gjennomsnittsalderen på avdelingsbefal var så lite markant at vi mener ABO ikke har hatt en forventet effekt på gjennomsnittsalder for kategorien avdelingsbefal. ABO har heller ikke hatt en negativ effekt. Vi har oppsummert dette funnet med å hevde at ABO ikke bidro til en positiv eller negativ effekt på gjennomsnittsalderen til avdelingsbefal. ABO har i så måte ikke hatt noen effekt på alderssammensetningen i Forsvaret.

At den totale snittalderen ved avgang gikk ned kan forklares ved at personell i yrkesbefalkategorien ble «byttet ut» med personell i de andre to kategoriene som hadde lavere snittalder.

4.3 Gradssammensetningen

Høyere grads offiserer tjener mer enn lavere grads offiserer. Avlønning til en unødvendig stor andel høyere grads offiserer kan dermed trekke ressurser bort fra annen og viktigere ressursbruk i Forsvaret, og redusere Forsvarets kampkraft. Dette er en aktuell problemstilling, noe et aviskronikk av en tidligere offiser eksemplifiserer.

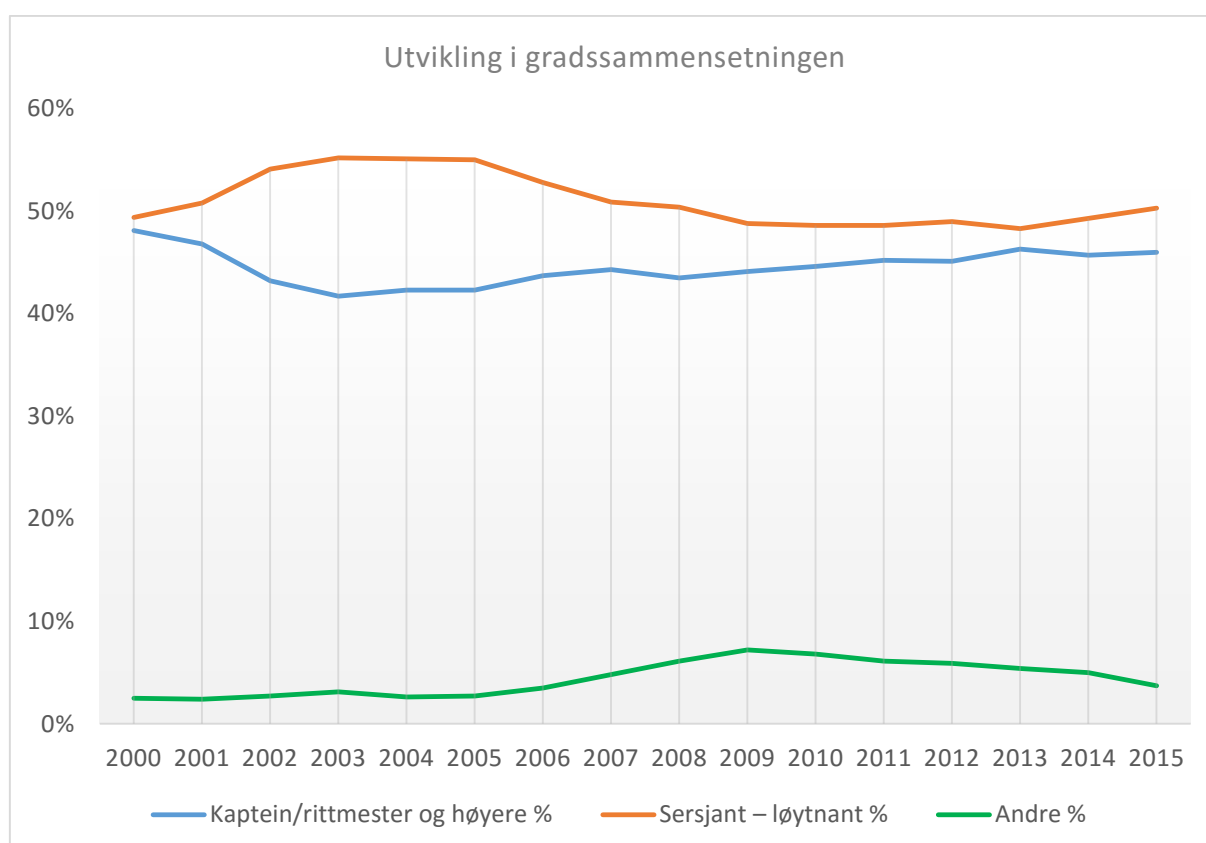
Hæren sliter med å utruste og øve en eneste brigadeenhet på rundt 5000 soldater, og vi har begrenset marine og flyvåpen. Hvorfor trenger da Forsvaret, i tillegg til generalen på toppen, hele tre generalløytnanter/viseadmiraler, 17 generalmajorer/ kontreadmiraler, 49 brigaderer/flaggkommandører og 172 oberster/kommandører? Og nesten ett tusen oberstløytnanter/kommandørkapteiner? (Karlsen 2016)

Karlsen summerte opp noe av hovedhensikten med avdelingsbefalsordningen. Man ønsket en større andel befal på lavere gradsnivå. Den ønskede effekten av ABO var en større andel befal på gradsnivået sersjant/kvartermester til og med løytnant enn det man hadde på høyere gradsnivå. Dette skulle motvirke at Forsvaret ble en for topptung organisasjon og heller at gradssammensetningen reflekterte Forsvarets behov og egenart.

4.3.1 Utvikling i gradssammensetningen

Tabell 7: Utvikling i gradssammensetningen.

År	Kaptein/rittmester og høyere %	Sersjant – løytnant %	Andre %
2000	48,1 %	49,4 %	2,5 %
2001	46,8 %	50,8 %	2,4 %
2002	43,2 %	54,1 %	2,7 %
2003	41,7 %	55,2 %	3,1 %
2004	42,3 %	55,1 %	2,6 %
2005	42,3 %	55,0 %	2,7 %
2006	43,7 %	52,8 %	3,5 %
2007	44,3 %	50,9 %	4,8 %
2008	43,5 %	50,4 %	6,1 %
2009	44,1 %	48,8 %	7,2 %
2010	44,6 %	48,6 %	6,8 %
2011	45,2 %	48,6 %	6,1 %
2012	45,1 %	49,0 %	5,9 %
2013	46,3 %	48,3 %	5,4 %
2014	45,7 %	49,3 %	5,0 %
2015	46,0 %	50,3 %	3,7 %



Figur 4: Grafisk fremstilling av utvikling i gradssammensetningen.

Som nevnt i pkt 3.4.3 delte vi inn alle gradene i tre grupper i undersøkelsen: En gruppe fra kaptein/rittmester grad og opp, en fra og med sersjant/ kvartermester til og med løytnant, og en tredje gruppe med andre som bestod av lavere grader som hadde registrert tjeneste som befal (eksempelvis menige som har midlertidig tjeneste som befal). Se Tabell 7 og Figur 4. En interessant observasjon var at gruppe 2 (sersjant/ kvartermester – løytnant), så ut til å øke frem til iverksettingen av ABO, for så å reduseres til fordel for gruppe 1 (kaptein/rittmester og høyere) og gruppe 3 (andre). Dette gjaldt de fem første årene etter iverksetting. Deretter viste tallene at, relativt sett, gikk gradssammensetningen tilbake til situasjonen vi hadde før ABO ble iverksatt. Fra 2000 til 2015 har gruppe 1 (kaptein/ rittmester og høyere) blitt redusert med 2,1 pp¹⁰ (4,4 %), gruppe 2 (sersjant/ kvartermester – løytnant) hadde økt med 0,9 pp¹¹ (1,8 %), og gruppe 3 (andre) hadde økt med 1,2 pp¹² (48,0 %).

4.3.2 Effekter fra ABO på gradssammensetningen

Endringene vi har observert på gradssammensetningen er relativt små når vi har sett på utviklingen over tid etter at ABO ble innført. Den ønskede effekten var en økning i andelen av lavere befal på gradsnivået sersjant/kvartermester til og med løytnant. Isolert sett er endringen på gradssammensetningen marginale da vi så på endringer i prosent om man sammenlignet med de to andre kategoriene. Av grafene ser det nesten ut til at ABO har hatt en negativ effekt på gradssammensetningen ved at andelen i gruppe 1 økte i perioden ABO fungerte. Vi har ingen konkrete tall som har beskrevet målet på den ønskede effekten. Det har gjort det vanskelig å være sikker på om effekten har vært som forventet eller ikke.

Basert på den litteraturen vi har lest tror vi at Forsvaret hadde en forventning om at andelen på lavere gradsnivå skulle økes mer markant enn det vi har observert. Selv om den relative endringen i gruppe 3 var 48 % utgjorde ikke dette en betydelig endring i Forsvarets demografi. En forklaring til at dette ikke ble tilfellet kan skyldes en iboende kultur blant yrkesbefal om karriere og ønske om opprykk til neste gradsnivå raskest mulig. En slik kultur kombinert med vakante stillinger på høyere gradsnivå vil bidra til at befal av kategorien yrkesbefal søker seg raskt ut av gradssjiktet sersjant til løytnant. Dette kan forklare hvorfor andelen på gradsnivået sersjant/kvartermester til og med løytnant ikke har hatt større endring og effekt på gradssammensetningen.

¹⁰ Utgjør 262 personer i 2015 tall.

¹¹ Utgjør 112 personer i 2015 tall.

¹² Utgjør 150 personer i 2015 tall.

Samtidig har vi observert i vår undersøkelse at andelen avdelingsbefal har økt. Økningen i andel avdelingsbefal har sannsynligvis bidratt til at andelen yrkesbefal er redusert, slik vi har antydnet tidligere. Avdelingsbefal kan gradsmessig ikke nå lengre opp enn løytnant. En større andel avdelingsbefal vil bety at Forsvaret fikk en større andel befal på lavere gradsnivå, som ikke kunne få opprykk til kaptein eller høyere. Dette kan ha bidratt til at operativ kompetanse og erfaring ikke forsvinner opp i strukturen til stillinger der det ikke vil være samme behovet. Virkingen på Forsvarets demografi er ikke en økt andel lavere befal, men en andel lavere befal som står lengre på lavt gradsnivå. Oppsummert kan vi si at ABO ikke bidro til en større andel befal på lavere gradsnivå og har således hatt en nøytral effekt. Men ordningen kan ha bidratt til at Forsvaret fikk befal på lavere gradsnivå som står lengre i stilling på gradssjiktet sersjant/kvartermester til og med løytnant. Effekten dette hadde vil vi diskutere videre i neste kapittel.

4.4 Kompetansesammensetningen

Sammensetningen av befalet kan ha stor betydning for den samlede kompetansen i Forsvaret totalt og for hver forsvarsgren og våpen.

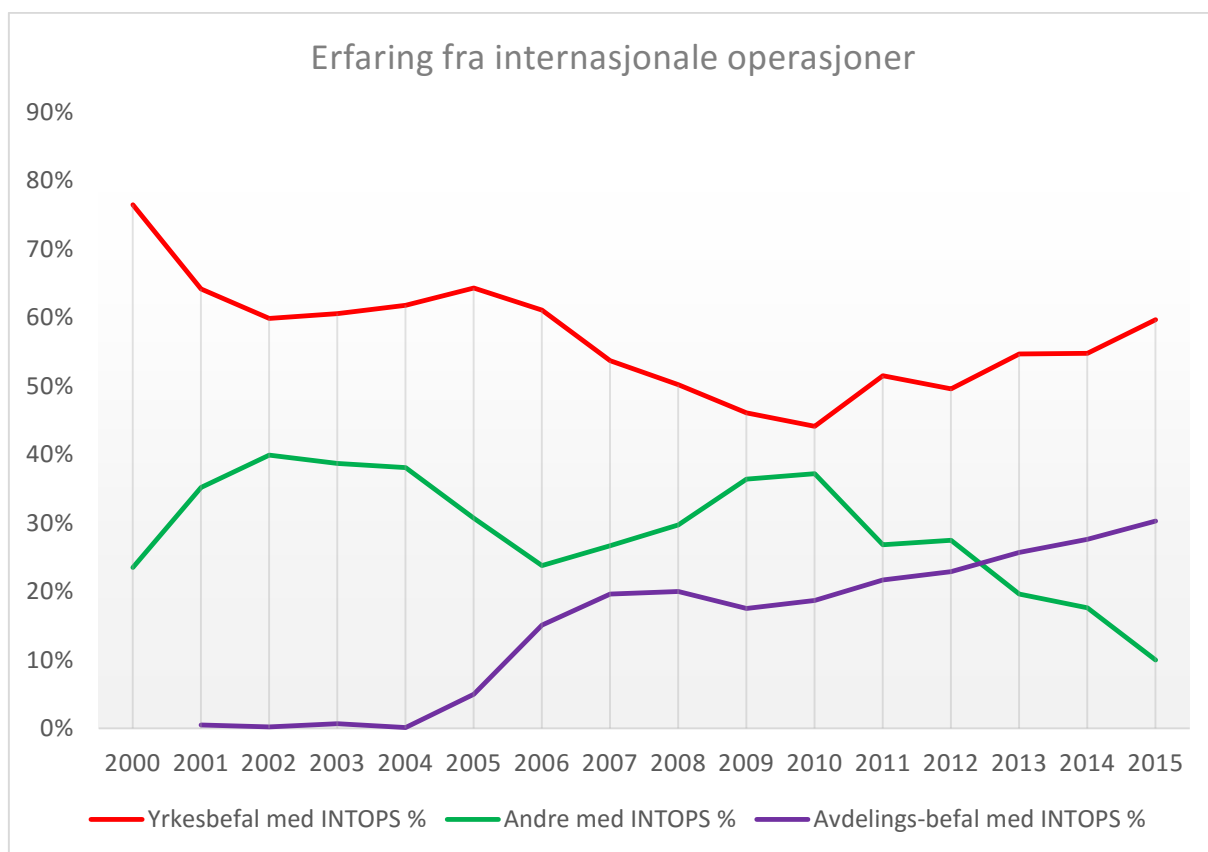
For Forsvaret innebærer korte kontrakter en betydelig gjennomtrekk i stillinger besatt med kontraktsbefal. Dette fører igjen til et betydelig gjennomtrekk ved avdelinger som i stor grad baserer seg på kontraktsbefal i oppsetningen. Forsvaret går dermed glipp av den naturlige kunnskapsoppbygging og -formidling som oppnås ved økt kontinuitet i stilling. (Forsvarsdepartementet 2004b, 12)

I vår oppgave er bedret kompetansesammensetning begrenset til å undersøke om Forsvaret klarte å ivareta kompetanse i bedre grad enn før ABO ble implementert. Siden vi ikke kunne undersøke ivaretagelse av kompetanse fra utdanning, måtte vi fokusere på ivaretagelse av erfaring fra internasjonale operasjoner. I tillegg analyserte vi aldersgruppen 26–35 år, samt undersøkte om hvor mange avdelingsbefal som stod ut kontraktstiden til 35–38 år.

4.4.1 Hvor mange hadde erfaring fra internasjonale operasjoner

Tabell 8: Hvor mange hadde erfaring fra internasjonale operasjoner.

År	Antall med INTOPS	Antall sluttet med INTOPS	Sluttet med INTOPS %	Yrkesbefal med INTOPS	Yrkesbefal med INTOPS %	Andre med INTOPS	Andre med INTOPS %	Avdelingsbefal med INTOPS	Avdelingsbefal med INTOPS %
2000	614	26	4,2 %	470	76,5 %	144	23,5 %		
2001	735	37	5,0 %	472	64,2 %	259	35,2 %	4	0,5 %
2002	1213	74	6,1 %	727	59,9 %	484	39,9 %	2	0,2 %
2003	1208	80	6,6 %	732	60,6 %	468	38,7 %	8	0,7 %
2004	1120	82	7,3 %	692	61,8 %	427	38,1 %	1	0,1 %
2005	1269	74	5,8 %	816	64,3 %	389	30,7 %	64	5,0 %
2006	1327	42	3,2 %	811	61,1 %	316	23,8 %	200	15,1 %
2007	1481	123	8,3 %	796	53,7 %	395	26,7 %	290	19,6 %
2008	1756	167	9,5 %	882	50,2 %	522	29,7 %	352	20,0 %
2009	1989	229	11,5 %	916	46,1 %	724	36,4 %	349	17,5 %
2010	1623	267	16,5 %	715	44,1 %	604	37,2 %	304	18,7 %
2011	1707	166	9,7 %	879	51,5 %	458	26,8 %	370	21,7 %
2012	1393	151	10,8 %	691	49,6 %	383	27,5 %	319	22,9 %
2013	1097	101	9,2 %	600	54,7 %	215	19,6 %	282	25,7 %
2014	918	66	7,2 %	503	54,8 %	162	17,6 %	253	27,6 %
2015	558	20	3,6 %	333	59,7 %	56	10,0 %	169	30,3 %



Figur 5: Grafisk fremstilling av andel av personell med erfaring fra internasjonale operasjoner.

Tabell 8 viser oss at Forsvaret hadde hatt et markant oppsving i antall befal som hadde vært i internasjonale operasjoner i perioden. Antall befal med deltakelse i internasjonale operasjoner (INTOPS) gikk fra 614 i 2000 til toppunktet i 2009 med 1989 befal. Videre viste tallene nedgang frem til 2015 med 558 deltakende befal i INTOPS. I perioden før ABO ble implementert var andelen befal i andre kategorier med erfaring fra internasjonale operasjoner opp mot nesten 40%, hvorpå resten var yrkesbefal. Se Tabell 8 og Figur 5. Etter implementeringen av ABO så vi at avdelingsbefal raskt, i løpet av bare tre år, overtok 20 pp av andelen befal som var i internasjonale operasjoner, noe som i utgangspunktet gir grunnlag for å si at Forsvaret hadde mulighet til å beholde kompetanse fra operativ tjeneste.

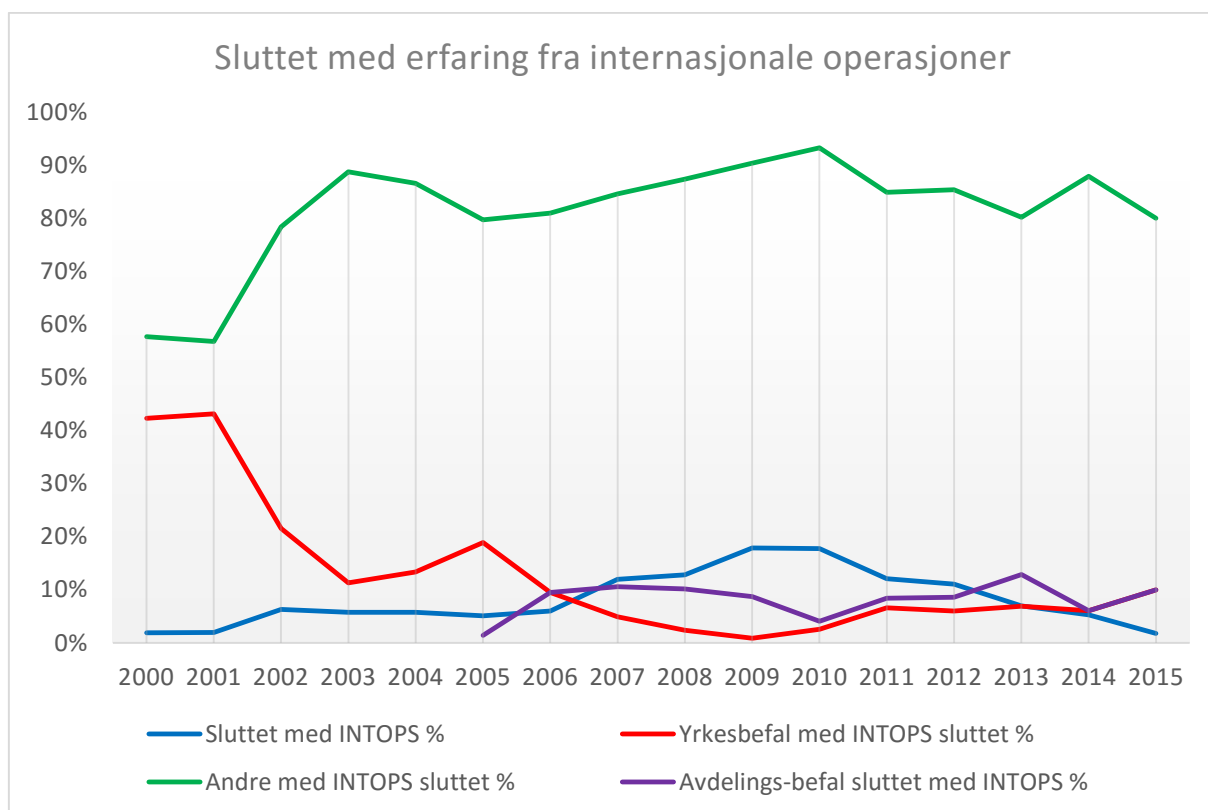
Etter de tre første årene etter implementeringen av ABO ser vi også at tendensen for andelen avdelingsbefal med erfaring fra internasjonale operasjoner var jevnt stigende gjennom resten av perioden til fordel for nedgang i kategorien av andre befal. Samtidig så vi at tendensen for yrkesbefal med erfaring fra INTOPS snudde fra nedgang til oppgang i 2010, til fordel for nedgang i andelen i andre befal. Dette fortalte oss at, i hovedtrekk, lå forutsetningene for å

bevare kompetanse i Forsvaret til rette siden andel av personell med erfaring fra INTOPS kom hovedsakelig fra befal.

4.4.2 Hvor mange sluttet med erfaring fra internasjonale operasjoner

Tabell 9: Hvor mange sluttet med erfaring fra internasjonale organisasjoner.

År	Sluttet	Sluttet med INTOPS	Sluttet med INTOPS %	Yrkesbefal med INTOPS sluttet	Yrkesbefal med INTOPS sluttet %	Andre sluttet med INTOPS	Andre med INTOPS sluttet %	Avdelingsbefal sluttet med INTOPS	Avdelingsbefal sluttet med INTOPS %
2000	1373	26	1,9 %	11	42,3 %	15	57,7 %		
2001	1861	37	2,0 %	16	43,2 %	21	56,8 %		
2002	1167	74	6,3 %	16	21,6 %	58	78,4 %		
2003	1386	80	5,8 %	9	11,3 %	71	88,8 %		
2004	1424	82	5,8 %	11	13,4 %	71	86,6 %		
2005	1455	74	5,1 %	14	18,9 %	59	79,7 %	1	1,4 %
2006	701	42	6,0 %	4	9,5 %	34	81,0 %	4	9,5 %
2007	1027	123	12,0 %	6	4,9 %	104	84,6 %	13	10,6 %
2008	1308	167	12,8 %	4	2,4 %	146	87,4 %	17	10,2 %
2009	1278	229	17,9 %	2	0,9 %	207	90,4 %	20	8,7 %
2010	1504	267	17,8 %	7	2,6 %	249	93,3 %	11	4,1 %
2011	1371	166	12,1 %	11	6,6 %	141	84,9 %	14	8,4 %
2012	1366	151	11,1 %	9	6,0 %	129	85,4 %	13	8,6 %
2013	1438	101	7,0 %	7	6,9 %	81	80,2 %	13	12,9 %
2014	1252	66	5,3 %	4	6,1 %	58	87,9 %	4	6,1 %
2015	1110	20	1,8 %	2	10,0 %	16	80,0 %	2	10,0 %



Figur 6: Grafisk fremstilling av hvor mange som sluttet med erfaring fra internasjonale operasjoner.

Resultatene fra analysen av hvor mange som hadde erfaring fra internasjonale operasjoner (se underkapittel 0), er interessante å sette i sammenheng med funnene på undersøkelsen av hvor mange som sluttet med erfaring fra INTOPS. Se Tabell 9 og Figur 6. Resultatene viste at i begynnelsen av perioden var fordelingen slik at ca. 40 % av yrkesbefal med erfaring fra INTOPS og ca. 60 % av kategorien andre befal sluttet i året de hadde hatt tjeneste i INTOPS. Som forventet var resultatene høye for kategorien andre befal gjennom hele perioden enn yrkes- og avdelingsbefalet. Det som var interessant å undersøke var om det var stor endring i totalt antall, samt i kategorien yrkes- og avdelingsbefal.

For kategorien yrkesbefal sluttet over 40 % av de med erfaring fra internasjonal tjeneste samme år i begynnelsen av perioden. Videre utvikling viste en bratt nedadgående kurve inntil implementeringen av ABO, hvorpå, av uvisse grunner, økning rett før og året ABO ble implementert. Mot slutten av perioden hadde under 10 % sluttet i året med tjeneste i INTOPS, noe var forventede resultater siden det også var færre totalt i INTOPS.

At andelen andre befall som sluttet i Forsvaret samme år som de var i INTOPS var høy var som forventet, siden bidrag til utenlandstjeneste i stor grad utlyses som korttidsengasjement i opptreningens, og operasjonens varighet. Selv om Forsvaret hadde tjent på å ivareta mye av denne kompetansen, er det som forventet at oppdragenes egenart fører til at organisasjonen er avhengig av midlertidige kontrakter i disse oppdragene.

Et interessant funn var at selv om det var store oppsving både i antall befall med erfaring fra INTOPS og andelen avdelingsbefall «tok over» mer enn én femtedel av andelen, holdt andelen av avdelingsbefall som sluttet med erfaring fra INTOPS seg jevnt lave (rundt 10 %) hele perioden etter implementeringen). Dette forteller oss at avdelingsbefallet valgte å ikke slutte umiddelbart etter tjeneste i internasjonale operasjoner, noe som også underbygger at reformen bidro til formålet om ivaretagelse av kompetansen en tid etter INTOPS til fordel for Forsvaret.

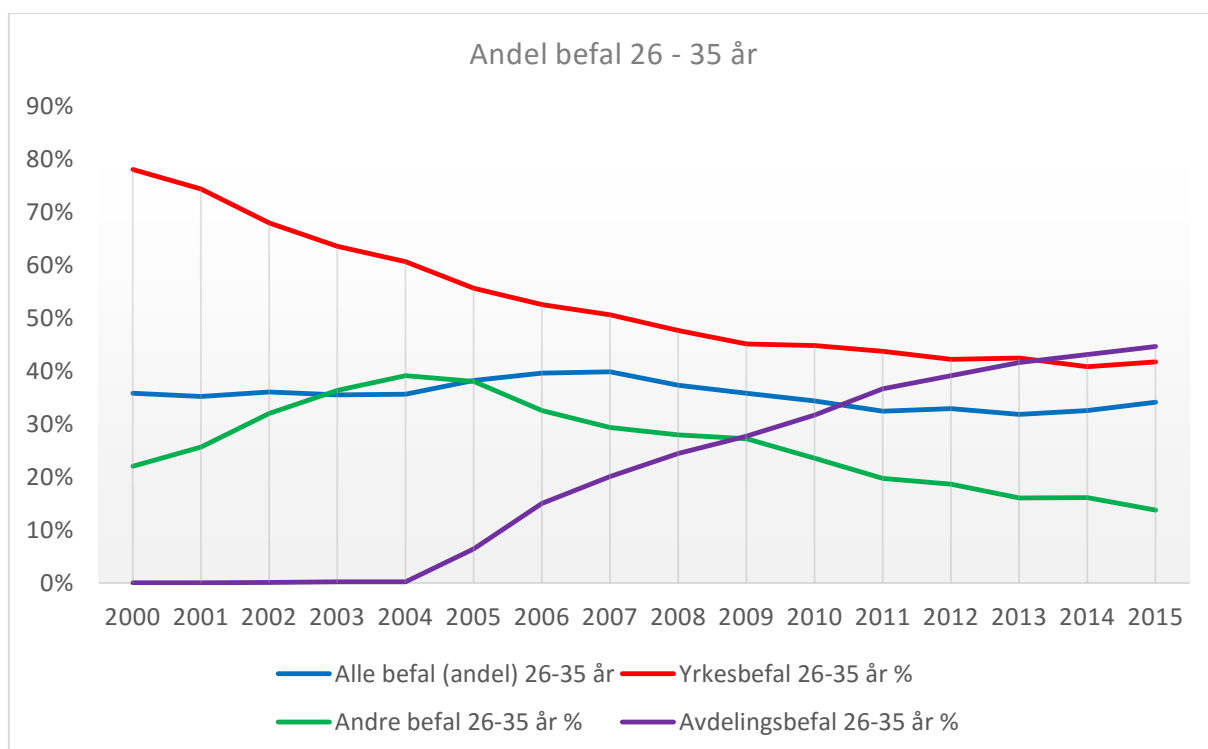
Et annet funn som var verdt å bemerke er at total andel befall som sluttet etter internasjonale operasjoner aldri passerte 18 %. Dette fortalte oss at Forsvaret fikk nytte av mer enn 82 % av befalet som returnerte fra INTOPS en tid etter oppdraget gjennom hele perioden.

4.4.3 Hvor mange beholdes etter 6 år

Som et utgangspunkt ønsket vi å undersøke hvor mange befall som ble beholdt etter 6 års tjeneste. De dataene vi hadde mottatt fra FPVS ga oss ikke gode muligheter til å undersøke disse tendensene konkret. Likevel mente vi at vi kunne få lest ut tendenser innenfor samme tema hvis vi kunne undersøke gruppen i alderen 26 til 35 år. Grunnen til dette var at vi la som forutsetning at veien inn i Forsvaret var gjennom førstegangstjeneste, samt rekruttering til utdanning og/eller internasjonale operasjoner. Ved å ta denne forutsetningen var hovedsakelig inngangsalder på personell i Forsvaret rundt 20 år. Korttidskontrakter ville, som nevnt pkt 0, føre til avgang rundt 26 år etter maks 6 års kontrakt. For å kunne måle ivaretagelsen av kompetanse måtte vi dermed tilbake til alderssammensetningen for å måle tendensene. Dette var ikke helt det vi ønsket, men likevel ville dette gi oversikt over tendenser som var verdt å undersøke.

Tabell 10: Andel befa1 26–35 år.

År	Totalt ansatte	Totalt 26-35 år	Andel 26-35 år	Yrkesbefa1 26-35 år	Yrkesbefa1 26-35 år %	Andre 26-35 år	Andre 26-35 år %	Avdelings-befal 26-35 år	Avdelings-befal 26-35 år %
2000	13633	4882	35,8 %	3806	78,0 %	1075	22,0 %	1	0,0 %
2001	13275	4679	35,2 %	3477	74,3 %	1200	25,6 %	2	0,0 %
2002	12884	4635	36,0 %	3147	67,9 %	1483	32,0 %	5	0,1 %
2003	13069	4643	35,5 %	2948	63,5 %	1685	36,3 %	10	0,2 %
2004	12581	4485	35,6 %	2720	60,6 %	1754	39,1 %	11	0,2 %
2005	11860	4536	38,2 %	2522	55,6 %	1724	38,0 %	290	6,4 %
2006	11735	4652	39,6 %	2442	52,5 %	1511	32,5 %	699	15,0 %
2007	12235	4869	39,8 %	2466	50,6 %	1426	29,3 %	977	20,1 %
2008	12717	4746	37,3 %	2261	47,6 %	1326	27,9 %	1159	24,4 %
2009	12851	4602	35,8 %	2076	45,1 %	1252	27,2 %	1274	27,7 %
2010	12708	4359	34,3 %	1953	44,8 %	1023	23,5 %	1383	31,7 %
2011	12571	4067	32,4 %	1776	43,7 %	803	19,7 %	1488	36,6 %
2012	12515	4114	32,9 %	1738	42,2 %	766	18,6 %	1610	39,1 %
2013	12527	3985	31,8 %	1689	42,4 %	639	16,0 %	1657	41,6 %
2014	12450	4041	32,5 %	1649	40,8 %	652	16,1 %	1740	43,1 %
2015	12460	4255	34,1 %	1775	41,7 %	582	13,7 %	1898	44,6 %



Figur 7: Grafisk fremstilling befa1 26–35 år.

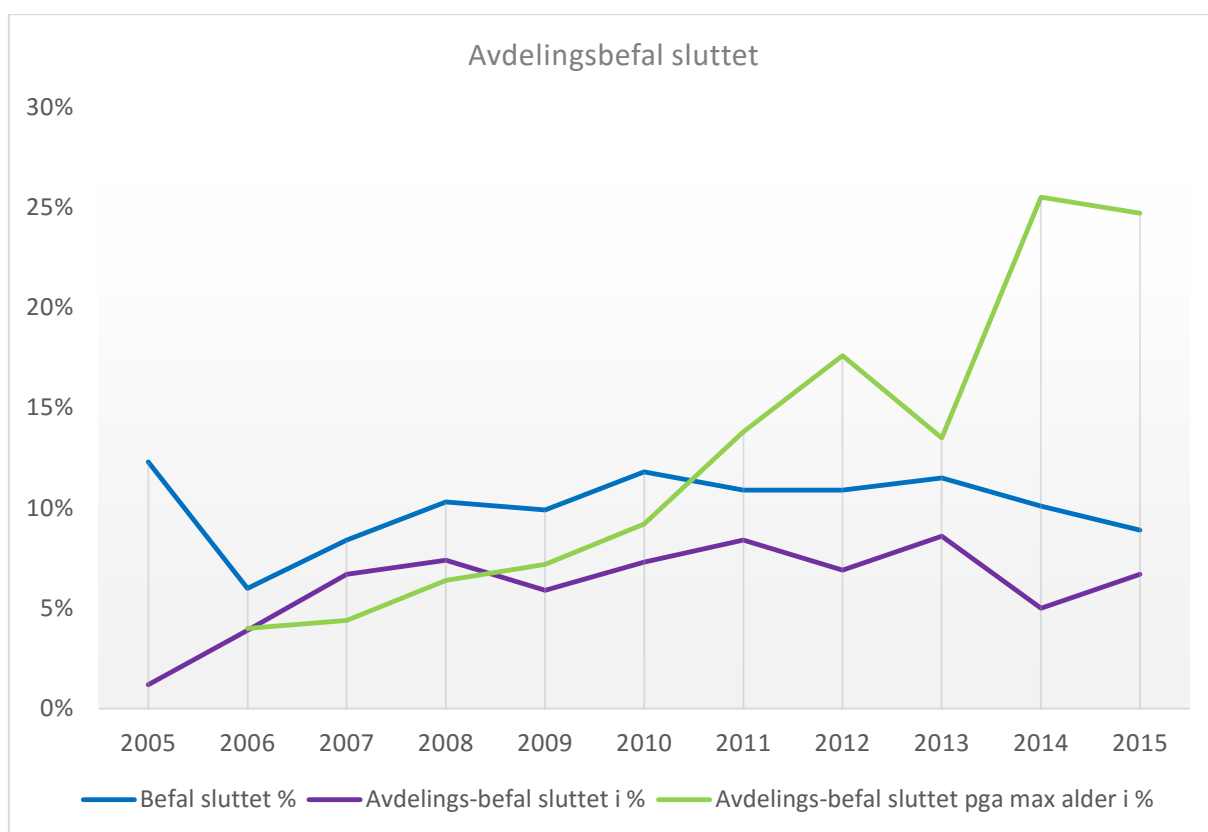
Gjennom hele perioden så vi at andelen befal i alderen 26 til 35 år holdt seg jevnt mellom 30 og 40 %. Se Tabell 10 og Figur 7. For yrkesbefal så vi at tendensen var jevnt nedadgående fra 78 % i 2000 til 42 % i 2015. Samtidig så vi en oppadgående tendens for kategorien andre befal frem til implementeringen av ABO, for så å ha nedadgående tendens gjennom perioden hvor ABO fungerte. Kurven for andelen avdelingsbefal i denne aldersgruppen var jevnt stigende helt fra implementering og opp til nærmere 45 % i 2015, noe som i stor grad gir uttelling med hensyn til mer erfaring på lavere nivå, samt ivaretagelse av kompetansen over tid med bruk av avdelingsbefalskontrakter. Siden vår oppgave ikke drar paralleller til andre delundersøkelser eller endringer i Forsvaret, er denne endringen, gitt at den er en virkning av reformen, som forventet. Likevel er det nærliggende å tro at denne økningen i andelen avdelingsbefal har andre sideeffekter, noe som kunne ha vært interessant å forske på i en annen oppgave.

4.4.4 Avdelingsbefal som sluttet

Vi startet denne undersøkelsen med å se på hvor mange avdelingsbefal som sluttet per år, men etter å ha sett på tallene ønsket vi å legge til hvem som sluttet grunnet maksimal alder (35–38 år). I tillegg var det interessant å se om relativ andel av avdelingsbefal som sluttet, var høyere eller lavere enn relativ andel av befal totalt i Forsvaret.

Tabell 11: Antall avdelingsbefal som sluttet

År	Totalt befal	Befal sluttet	Befal sluttet %	Avdelings -befal	Avdelings -befal %	Avdelings -befal sluttet	Avdelings -befal sluttet i %	Avdelings -befal sluttet pga max alder	Avdelings -befal sluttet pga max alder i %
2005	11860	1455	12,3 %	482	4,1 %	6	1,2 %		
2006	11735	701	6,0 %	1297	11,1 %	50	3,9 %	2	4,0 %
2007	12235	1027	8,4 %	1694	13,8 %	114	6,7 %	5	4,4 %
2008	12717	1308	10,3 %	1893	14,9 %	140	7,4 %	9	6,4 %
2009	12851	1278	9,9 %	2118	16,5 %	125	5,9 %	9	7,2 %
2010	12708	1504	11,8 %	2390	18,8 %	174	7,3 %	16	9,2 %
2011	12571	1371	10,9 %	2514	20,0 %	210	8,4 %	29	13,8 %
2012	12515	1366	10,9 %	2554	20,4 %	176	6,9 %	31	17,6 %
2013	12527	1438	11,5 %	2690	21,5 %	230	8,6 %	31	13,5 %
2014	12450	1252	10,1 %	2837	22,8 %	141	5,0 %	36	25,5 %
2015	12460	1110	8,9 %	2912	23,4 %	194	6,7 %	48	24,7 %



Figur 8: Grafisk fremstilling av andel avdelingsbefal som sluttet

Som Tabell 11 og Figur 8 viser, lå relativ andel av avdelingsbefal som sluttet i Forsvaret under relativ andel av befall totalt som sluttet gjennom hele ABO virketid. Tendensen var bratt økende de tre første årene¹³ for avdelingsbefal som sluttet, og, sett bort fra noen variasjoner, uforandret resten av perioden. Denne oppgaven skulle ikke ta for seg hvorfor, men resultatene ga indikasjoner på at avdelingsbefal ikke stod ut kontrakten til øvre aldersgrense for avdelingsbefal.

Ved å også undersøke andelen som stod ut kontrakten til maksimal aldersgrense, fikk vi bekreftet vår antakelse. Trenden for andelen som stod ut kontrakten var fremdeles i sterk økning, men ved utgangen av perioden var det fremdeles over 75% som sluttet før maksimal aldersgrense. Noe av bakgrunnen for disse resultatene kan være at resultatene etter innføringen av ABO ikke er konkludert enda; de kontraktene som ble skrevet mot slutten av perioden gir potensielt utslag inntil 14 år etter ABOs slutt. Disse kontraktene vil derfor føres over til ny militær ordning som denne oppgaven ikke har forsket på. Likevel ville det vært

¹³ Fra 1,6 % i 2005 til 7,4 % i 2008

svært interessant og forske på når og hvorfor de sluttet, og om det er virkemidler Forsvaret kunne ha brukt for å få økt andelen som står ut kontrakten til øvre aldersgrense. Videre ville det ha vært interessant å se hvor mange av de 75 % som var rekruttert til krigsskole og/eller yrkesbefal. Dette ble ikke undersøkt i vår oppgave.

4.4.5 Effekter fra ABO på kompetansesammensetningen

Endringene vi observerte i alle delundersøkelsene i kompetansesammensetningen, var markante og til fordel for avdelingsbefalene. Den ønskede effekten var at Forsvaret byttet ut kortvarige kontrakter med langvarige kontrakter og at opparbeidet erfaring ble utnyttet. I slutten av ordningen var det flere avdelingsbefal enn i kategorien andre befal som hadde erfaring fra internasjonale operasjoner. Andelen avdelingsbefal som sluttet etter INTOPS holdt seg relativt lave (under 10 %), noe som talte for at ABO har gjort noe for ivaretagelse av kompetanse.

Videre viste utviklingen i hvor mange som ble beholdt i aldersgruppen 26–35 år, at avdelingsbefal utgjorde den største andelen med over 44 % i slutten av perioden. Dette, i kombinasjon med nedgang i andelen av andre befal i denne aldersgruppen, talte igjen for at ABO gjorde at Forsvaret potensielt ivaretok kompetanse i bedre grad enn før ordningen.

Siste delundersøkelse viste at Forsvaret beholdt over 90 % av avdelingsbefalene (årlig) gjennom hele perioden. Dette talte også for at Forsvaret ivaretok kompetanse i bedre grad enn før ordningen. Vi la også til en undersøkelse til slutt som så på hvor mange som stod ut kontraktstiden til øvre aldersgrense. Disse resultatene kan ha vært påvirket av at resultatene fra avdelingsbefalsordningen ikke kunne måles før alle som hadde fått kontrakt som avdelingsbefal har sluttet. Undersøkelsen viste at det var bare ca. 25 % avdelingsbefal som stod ut kontrakten, noe som kan tyde på at bonusordningen ikke har motivert tilstrekkelig til at befal stod ut kontrakten.

Vår forskning viste dermed at ABO hadde hatt effekt på kompetansesammensetningen. Vår oppgave tok ikke for seg rotasjonsraten, slik som rapporten fra FFI (Lillekvelland og Strand 2014) gjorde, og hadde heller ikke med en kontrollgruppe som ikke hadde innført ABO. Våre resultater underbygde likevel hovedinntrykket av en positiv effekt på Forsvarets kompetansesammensetning sett mot førtilstanden. Utmålt effekt kunne muligens ha vært bedre med lavere rotasjonsrate, men dette har ikke vår oppgave undersøkt.

5 Konklusjoner

Vårt forskningsspørsmål var: Hvilke virkninger hadde avdelingsbefalsordningen på Forsvarets demografi? Undersøkelsen vår er *ikke* konkluderende, men våre resultater viser generelt sett endringer som samsvarer med en positiv effekt av avdelingsbefalsordningen sett opp mot situasjonen før ordningen. Effektene av ABO som reform kan beskrives på følgende måte, jf. vurderingene av virkninger av reformer (se figur 2):

- Forsvarets demografi i makroperspektiv (pkt 4.1): Forventet positiv effekt på Forsvarets demografi. Andelen avdelingsbefal vokste raskt etter implementeringen, og i slutten av perioden utgjorde andelen over 23 % av befalene i Forsvaret. Denne andelen var tatt fra yrkesbefalene (11 pp) og andre befal (12 pp) som er i tråd med intensjonen for denne styringsreformen.
- Alderssammensetningen (pkt 4.2): Ingen effekt på Forsvarets demografi.
 - Utvikling for snittalder var slak stigende gjennom hele perioden (35,1 år til 37,0 år), og utviklingen i snittalder for avdelingsbefal (26,6 til 27,0 år) og andre befal (26,2 til 26,9 år) korrelerte gjennom hele virketiden til ABO.
 - Utviklingen for snittalder ved slutt hadde små variasjoner i perioden, men var tilnærmet tilbake til førsituasjonen ved slutten av perioden.
- Gradssammensetningen (pkt 4.3): Ingen effekt på Forsvarets demografi. Undersøkelsen viste marginale utslag¹⁴ i gradssammensetningen.
- Kompetansesammensetningen (pkt 4.4): Forventet positiv effekt på Forsvarets demografi.
 - Andelen avdelingsbefal med erfaring fra INTOPS var mot slutten av perioden vokst til over 30 %. Kombinasjonen av dette og lav avgangsrates¹⁵ gir grunnlag for å si at Forsvaret ivaretar kompetanse i bedre grad i dag enn før ABO ble iverksatt.
 - Over 44 % av befal i aldersgruppen 26–35 år var i slutten av perioden avdelingsbefal, noe som også gir grunnlag for å si at Forsvaret ivaretar kompetansen bedre enn før. For å nyansere dette, undersøkte vi også andelen som stod ut kontrakten til øvre aldersgrense, hvorpå denne var under 25 % på slutten av ABO. Dette anser vi som et tegn på at ordningen ikke gir nok motivasjon til å stå ut kontrakten, men kan ikke konkludere med dette før det det har vært forsket nærmere på dette temaet.

¹⁴ Alle under 2 prosentpoeng

¹⁵ Bare 2 stykk i slutten av perioden (10 %).

- Resultatene i kompetansesammensetningen i vår forskning blir utfordret av FFIs rapport om slutt- og rotasjonsrater (Lillekvelland og Strand 2014), men vi tør likevel å påstå at det har vært en målbar positiv effekt sett i forhold til situasjonen før implementeringen av ordningen.

5.1 Videre forskning

Vi har avdekket en rekke forhold rundt ABO som det kan være svært interessant å forske videre på. Ser vi til avgrensingen rundt vår oppgave har vi bare der en rekke tema som kunne ha vært spennende å se nærmere på;

- Var reformen riktig? Fikk Forsvaret mer kampkraft eller operativ evne?
- Grenvis undersøkelse av resultater og syn på disse. Til nå har vi snakket om Forsvarets egenart og behov for ungt befall. I tekniske miljø i Forsvaret er tanken at jo eldre man blir, jo bedre tekniker blir man. Her kan ABO tenkes å ha bidratt til å rekruttere teknikere ut av Forsvaret når de ble 35 år og hadde opptjent bonusen sin. Er det en ønsket effekt for Forsvaret?
- Eksterne krefter og omgivelser som har påvirket resultatene til ABO. Har eksempelvis trykket i økonomien redusert rekruttering av avdelingsbefall til Forsvaret?

Videre har vi i løpet av oppgaven nevnt:

- Et kvalitativ studie der man undersøker årsaker til at avdelingsbefall ikke står ut kontrakten anbefales å forske videre på spesielt siden Ny militær ordning er i startgropa.
- Sideeffekter av ordningen. Har Forsvaret blitt påvirket på andre områder av ABO?
- Utdanning versus rotasjons- og sluttrater. Produktivitetsstudie av innsatsen Forsvaret legger i å utdanne personell klar til tjeneste versus hvor lenge får Forsvaret nytte av dette?

6 Litteratur

- Ankværn, Jardar. 2011. "Videreutvikling av dagens avdelingsbefalsordning." Krigsskolen
Hentet 03. april 2016.
<http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/160725/Bachelor%20Arnk%20v%20C3%A6rn%20%20Jardar%20U.pdf?sequence=1>.
- Arbeids- og sosialdepartementet. 2003. *Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet*. NOU 2003: 2. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet Hentet 27.02.2016.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4d78c1d414c542578f0601b1d3957933/no/pdfs/nou200320030002000dddpdfs.pdf>.
- Bang, Henning. 2011. *Organisasjonskultur*. 4. utg. utg. Oslo: Universitetsforl.
- Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo. 2009. *Økonomistyring i det offentlige*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Tom Egeberg, Per Lægred, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utg. utg. Oslo: Universitetsforl.
- Diesen, Sverre. 2011. *Fornyelse eller forvitring? : Forsvaret mot 2020*. Oslo: Cappelen Damm.
- Forsvaret. 2006. "Gradsstrukturen i Forsvaret." Forsvarsdepartementet Hentet 03. april 2016.
https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwil-I_m5vLLAhWENJoKHQoJCOwQFgghMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.regjeringen.no%2Fglobalassets%2Fupload%2Fkilde%2Ffd%2Fnyh%2F2006%2F0036%2Fddd%2Fword%2F276717-gradsstrukturen_i_forsvaret.doc&usq=AFQjCNGyFy7xsq6bXBtJn16imDLkzb6_8A.
- Forsvarsdepartementet. 2002. *Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*. St.prp. nr. 55 (2001-2002). Oslo: Forsvarsdep. Hentet 25. oktober 2015.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-55-2001-2002-/id206110/?ch=1&q=>.
- . 2004a. *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*. St.prp. nr. 42 (2003–2004). Oslo: Forsvarsdep. Hentet 29. mars 2016.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4648088bb28649bc8458f1484d9cbe06/no/pdfs/stp200320040042000dddpdfs.pdf>.

- . 2004b. *Om lov om personell i Forsvaret*. Ot. prp. nr. 60 (2003-2004). Oslo: Forsvarsdep. Hentet 25. oktober 2015.
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-60-2003-2004-/id178072/?q=avdelingsbefal&ch=1#match_0.
- . 2012. *Et forsvar for vår tid*. St. prp. nr. 73 S (2011-2012). Oslo: Forsvarsdep. Hentet 29. mars 2016.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e6b0d7ef3c26457ab6ef177cd75b5d32/no/pdfs/prp201120120073000dddpdfs.pdf>.
- Forsvarskomiteen. 2002. *Omlegging av Forsvaret*. Innst.S.nr.232 (2001-2002): Forsvarskomiteen. Hentet 25. oktober 2015. <https://lovdata-no.ezproxy.hioa.no/pro/#document/INNST/forarbeid/inns-s-232-200102>.
- Forsvarsstaben. 2012. *Forsvarets personellhåndbok - Del B Forvaltning av befal*. FPH del B (2012). Oslo: Forsvaret ved Forsvarsstaben. Hentet 29. mars 2016.
http://bfo.no/images/uploads/dokumenter/Forsvarets_personellh%C3%A5ndbok_-_Del_B_Forvaltning_av_befal.pdf.
- . 2016. "Forsvarets årsrapporter." Forsvaret Hentet 31. mars 2016.
<https://forsvaret.no/fakta/undersokelser-og-rapporter/tidligere-aarsrapporter>.
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tuft. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utg. utg. Oslo: Abstrakt forl.
- Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor : konkurranse uten marked*. Bergen: Fagbokforl.
- Karlsen, Reidar. 2016. "Kronikk: Forsvaret må prioritere ressursene til den spisse enden." Aftenposten.no Hentet 31. mars 2016.
<http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Kronikk-Forsvaret-ma-prioritere-ressursene-til-den-spisse-enden--Reidar-Karlsen-8376075.html>.
- Lillekvelland, Tobias og Kari Røren Strand. 2014. "En analyse av sluttrater og stillingsrotasjon i Forsvaret." Forsvarets Forskningsinstitutt Hentet 03. april 2016.
<http://www.ffi.no/no/Rapporter/14-00343.pdf>.
- Malerud, Stein. 2010. *Den fremtidige personellutviklingen i Forsvaret - simuleringer med Magika2*. FFI-rapport 2010/01680. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt. Hentet 25. Oktober 2015. <http://rapporter.ffi.no/rapporter/2010/01680.pdf>.
- Olsen, Runar. 2005. "Innføringen av Avdelingsbefal." Luftkrigsskolen Hentet 03. april 2016.
<http://www.luftkrigsskolen.no/Biblioteket/Portals/0/Dokumenter/Hovedoppgaver/2005/Olsen.pdf>.

- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert. 2011. *Public management reform : a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state*. 3. utg. Oxford: Oxford University Press.
- Rein, Torolf. 2014. "Norsk forsvarshistorie." Store norske leksikon Hentet 5. Mars 2015. https://snl.no/Norsk_forsvarshistorie.
- Ringdal, Kristen. 2013. *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utg. utg. Bergen: Fagbokforl.
- Rubin, Irene. 1992. "Budgeting: Theory, Concepts, Methods and Issues." I *Handbook of Public Budgeting (Public Administration and Public Policy)*, redigert av Jack Rabin. New York: Marcel Dekker Inc.
- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo. 2012. *Styring og samstyring : governance på norsk*. Bergen: Fagbokforl.
- Vabo, Signy Irene og Gro Ladegård. 2010. *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforl.