



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, Institutt for samfunnsvitenskap

Balansert målstyring i Forsvaret

En casestudie om bruk av målstyringsverktøyet mål-resultat og risikostyring i Sjøforsvaret

Eugen Eriksen

Masteroppgave i Strategisk ledelse og økonomi STV-3910 – juni 2021

Forord

Denne studien avslutter min utdanning ved Universitet i Tromsø. Oppgaven inngår som en avsluttende del av erfaringsbasert master i strategisk ledelse og økonomi.

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min arbeidsgiver Sjøforsvaret som har vist stor fleksibilitet og støtte i arbeidet mitt. Videre vil jeg rette en stor takk til respondentene jeg har intervjuet. De har alle bidratt til en verdifull datainnsamling gjennom deres erfaring og kunnskap om bruk av mål- og resultatstyring i Sjøforsvaret.

Jeg ønsker også å takke min veileder, Tor Christian Dahl-Eriksen, for at du til tross for gjentatte utsettelse av oppgaven, har holdt ut med meg og gitt meg gode og presise innspill gjennom hele prosessen.

Det er krevende å skrive en masteroppgave ved siden av arbeid og familieliv. Til slutt vil jeg derfor takke min kone for motivasjon og gode ord underveis. Jeg hadde ikke klart dette uten støtte fra deg.

Eugen Eriksen

Sammendrag

Hensikten med denne studien har vært å utforske hvordan styringsverktøyet mål- resultat og risikostyring (MRR) brukes i styringen av Sjøforsvaret. Studien er en kvalitativ casestudie av hvilke erfaringer militære ledere har med styringsverktøyet som baserer seg på metodikk fra balansert målstyring. Studien problemstilling er:

«Hvordan brukes mål-resultat og risikostyring i Sjøforsvaret, og hvilke utfordringer og suksessfaktorer er knyttet til bruk av styringsverktøyet?»

Det teoretiske rammeverket i studien bygger på to sentrale organisasjonsperspektiver; det rasjonelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet. Disse perspektivene vil sammen og hver for seg kunne belyse og bidra til en forståelse for den kompleksiteten som er forbundet med implementering og bruk av styringssystemer i organisasjoner. Det er benyttet semi-strukturerte dybdeintervju og dokumentstudier for å besvare problemstillingen.

Intervjudeltakerne representerer ledelsesnivået i Sjøforsvaret, og bekler sentrale stillinger innenfor ledelse og virksomhetsstyring.

Studiens funn viser at militære ledere opplever konseptet mål- og resultatstyring som en god måte å styre Forsvaret og Sjøforsvaret på. Dette gir målstyring en instrumentell verdi, ved at styringsmodellen på mange måter kan beskrives som et effektivt redskap eller instrument for å realisere organisasjonens overordnede mål.

Studien konkluderer med at styringsverktøyet stort sett brukes til rapportering og i mindre grad styring. Det er flere årsaker til Sjøforsvaret ikke lykkes fullt ut med mål-resultat og risikostyring, men manglende ledelsesforankring, eierskap til målbildet, dårlig datakvalitet og for lav kompetanse trekkes frem av respondentene som nøkkelementer på hvorfor verktøyet ikke benyttes som tiltenkt.

Akronymer og forkortelser

BM	Balansert målstyring
BSC	Balanced scorecard
DIF	Driftsenhet
FD	Forsvarsdepartementet
FSJ	Forsvarssjefen
FST	Forsvarsstaben
IVB	Iverksettingsbrev
MRR	Mål-resultat og risikostyring
NPM	New Public Management
RKR	Resultat- og kontrollrapport
SJ S	Sjef Sjøforsvaret
SST	Sjøforsvarsstaben
SP	Styringsparameter

Innholdsfortegnelse

Forord	ii
Sammendrag	iv
Akronymer og forkortelser	v
Figurliste.....	ix
1 Innledning.....	1
1.1 Valg av tema og problemstilling	3
1.2 Operasjonalisering.....	4
1.3 Avgrensninger	4
1.4 Oppgavens videre disposisjon.....	5
2 Empirisk kontekst.....	6
2.1 Forsvaret.....	6
2.2 Styring av Forsvaret	6
2.3 Forsvarets styringsmodell	7
2.4 Mål- og resultatstyring i Forsvaret.....	9
2.5 Forsvarets målbildet	10
2.6 Sjøforsvarets målbildet.....	11
2.7 Styringsparameter for vurdering av måloppnåelse.....	13
2.8 Vurdering av status og rapportering til overordnet nivå	14
3 Teori	15
3.1 Det instrumentelle perspektivet.....	15
3.2 Det institusjonelle perspektivet	17
3.3 BMS – fire grunnleggende styringsperspektiv.....	19
3.4 Utvikling av BMS	20
3.5 Strategi	20

3.6	Forankring	21
3.7	Årsak og virkningsforhold	22
3.8	Effekter av styringssystemet	23
3.9	Utfordringer ved bruk av BMS	24
3.9.1	Måling av effekter	24
3.9.2	Måling av styringsparameter	24
3.9.3	Moter	25
3.9.4	Data- og informasjonssystemer	26
3.10	Balansert målstyring i offentlige organisasjoner	26
3.11	Mål- og resultatstyring i staten	28
3.12	Forventninger til empiriske funn	29
4	Metode.....	30
4.1	Forskningsdesign.....	30
4.1.1	Hermeneutisk vitenskapsforståelse	30
4.1.2	Induktiv eller deduktiv tilnærming.....	31
4.1.3	Casestudie eller små N-studie	31
4.2	Forskningsmetode	32
4.3	Datainnsamling.....	32
4.3.1	Primær og sekundærdata	32
4.3.2	Valg av respondenter.....	33
4.3.3	Utvalg	33
4.3.4	Intervjuguide	34
4.3.5	Intervju	34
4.3.6	Analyse av data	36
4.4	Datakvalitet	36
4.4.1	Validitet og reliabilitet	36

4.4.2	Etiske prinsipper.....	38
5	Analyse.....	39
5.1	Forankring	39
5.2	Mål- og resultatstyring som prinsipp	41
5.3	Målbildet og mål	43
5.4	Måling av styringsparameter	45
5.5	Måling og vurdering av resultater	47
5.6	Årsak-virkningssammenheng.....	47
5.7	Kompetanse.....	49
5.8	IKT-systemer og datakvalitet	50
5.9	Eksisterende empiri	51
6	Konklusjon	52
6.1	Styrker og svakheter ved forskningen	53
6.2	Forslag til videre forskning	53
7	Litteratur.....	54
8	Vedlegg	59
8.1	Vedlegg 1: Intervjuguide.....	60
8.2	Vedlegg 2: Informasjonsskriv og samtykkeskjema for respondenter	63
8.3	Vedlegg 3: Godkjenning fra NSD	67

Figurliste

Figur 1 - Forsvarets styringsmodell (FST, 2018)	8
Figur 2 - Forsvarets målbilde	11
Figur 3 - Sjøforsvarets målbilde	12
Figur 4 - Styringsparameter i Sjøforsvarets målbilde	14
Figur 5 - De fire styringsperspektivene i BMS-modellen til Kaplan & Norton (1996)	19
Figur 6 - Forsvarets resultatkjede (Forsvarsstaben, 2018)	22
Figur 7 - Oprasjonsdesign	43

1 Innledning

Offentlig forvaltning vokste kraftig i perioden fra andre verdenskrig og frem til 1980-tallet. I denne perioden ble det i mange land stilt kritiske spørsmål til veksten og statens evne til å løse oppgaver på en effektiv måte. Introduksjonen av New Public Management (NPM) startet en reformbølge i offentlig sektor, og ble presentert som en slags global diagnose og en vaksine for å lege og modernisere det som av mange ble oppfattet som sykdomstrekk ved offentlig forvaltning (Olsen, 1988). Fenomenet NPM startet på New Zealand og i Australia, og videre til Storbritannia under Margaret Thatchers ledelse.

Denne reformbevegelsen nedtoner forskjellene mellom offentlig og privat sektor, og fremhever at organisasjonsmodeller og styringsformer fra private organisasjoner med stort utbytte kan overføres til offentlige organisasjoner (Christensen et al, 2009, s. 15). Ved å ta i bruk styringsprinsipper fra privat sektor, var tanken at man skulle effektivisere og forbedre kvaliteten på tjenestene.

Med utgangspunkt i den mindre kjente modellen «*Tablou de Bord*» utviklet Harvard professorene Robert Kaplan og David Norton i 1992 modellen som vi i dag omtaler som «*The Balanced Scorecard*», også kjent som balansert målstyring (BMS) på norsk (Kaplan & Norton, 1992, s. 71-79). BMS var en kraftig videreutvikling av klassisk målstyring, og ble i sin opprinnelige form presentert som et flerdimensjonalt målesystem, hvor kombinasjonen av finansielle og ikke-finansielle ytelses- og resultatmål, skulle gi ledere bedre styringsinformasjon og følgelig et bedre beslutningsgrunnlag for de langsiktige strategiske målsetningene (Hoque, 2014, s.33-59).

Kaplan og Norton har selv betegnet den opprinnelige modellen som et snevert prestasjonsmålingssystem (Madsen og Stenheim, 2014 (a)), og startet derfor på begynnelsen av 2000-tallet å se nærmere på den strategifokuserte organisasjonen (Kaplan og Norton, 2007, s. 150). Modellen var dermed ikke kun rettet mot kvantifiserbare økonomiske parametere, men skulle også være et verktøy for ledelsen til å formidle og skape gjennomføringskraft for bedriftens strategier nedover i organisasjonen. Men for å kunne etablere en sammenheng mellom mål og resultatoppnåelse, må det også foretas en rekke strategiske valg som må

kommuniseres og visualiseres på et strategikart. En slik tilnærming øker sjansen for at organisasjonens ansatte har god kjennskap til og deltar i måloppnåelsesprosessen – også kalt «alignment» (Madsen & Stenheim, 2014 (a)).

Bruken av ikke finansielle måleparameter passet offentlige virksomheter i en rekke land (Abdel-Kader, Moufty & Laitinen 2011, s. 217), og selv om flere styringssystemer har blitt introdusert de siste ti årene, har BMS siden introduksjonen tidlig på 90-tallet vært blant de mest kjente og brukte konseptene innenfor ledelses- og økonomistyringsverktøyene i store deler av verden. Forsvaret og Luftforsvaret var i 2001 blant de første offentlige virksomhetene i Norge som tok i bruk balansert målstyring (Dale, 2014). Noen år senere havnet sågar Luftforsvaret på Palladium Balanced Scorecard Hall of Fame¹ for sine gode resultater med balansert målstyring (Dale, 2014).

Forsvaret er i dag bundet til å styre virksomheten med målstyring. Styringen er overordnet forankret i Stortingets bevilgningsreglement og Reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser (økonomiregelverket²). Dette gjør etaten gjennom mål, resultat og risikostyring (MRR), som er en oversettelse av balansert målstyring. Hensikten med styringen er at statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at statlige midler brukes effektivt, og at statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig og god måte. Forsvaret som organisasjon er imidlertid en kompleks virksomhet, uten en bunnlinje som man kan måle det endelige resultatet på. Dette fordrer at overordnede mål må konkretiseres på en slik måte at resultatene kan måles, vurderes og følges opp gjennom nødvendige utviklings- og forbedringstiltak.

Blant de mest sentrale reformtiltakene i NPM de siste tiårene står mål- og resultatstyring. Denne styringen kan ses som et strukturelt-instrumentelt virkemiddel for politisk og administrativt lederskap, og innebærer en betydelig delegering gjennom liberalisering av

¹ En kåring av organisasjoner som har oppnådd gode balanced scorecard med Kaplan Norton BSCTM

² Bevilgningsreglementet er fastsatt av Stortinget 26. mai 2005. Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003 med endringer, senest 8. juni 2010, og Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003 med endringer, senest 8. juni 2010 (samlet betegnet økonomiregelverket) betegnet økonomiregelverket i

gjennomgående regelverk innenfor budsjett-, lønns-, - og personalforvaltningen i offentlig sektor (Christensen et al, 2009, s. 157). Men paradokset er at den økte fleksibiliteten blir motvirket av økt resultatrapportering og resultatkontroll. Mål- og resultatstyring er dermed ikke en entydig metode for styring av offentlige virksomheter, men forutsetter at virksomheten har overordnede mål som konkretiseres, slik at måloppnåelsen kan måles og vurderes ved kvantitative eller kvalitative metoder.

1.1 Valg av tema og problemstilling

En utfordring i offentlige virksomheter er at de skal ivareta en rekke delvis motstridende hensyn. Eksempler på slike hensyn kan være politisk styring, kontroll, deltagelse fra alle berørte parter, medbestemmelse fra ansatte og innsyn i beslutningsprosesser (Christensen et al, 2009, s. 18). Mens noen virksomheter har store frihetsgrader i sin styring, opplever andre at det legges forholdsvis detaljerte føringer for hvilke virkemidler som skal tas i bruk for å nå målene. Innretningen av mål- og resultatstyringen må derfor tilpasses til de politiske styringssignalene som er aktuelle for den enkelte virksomhet til enhver tid.

Siden tidlig på 2000-tallet har det blitt forsket mye på bruk av BMS i privat sektor, men i samme perioden er det paradoksalt nok gjennomført mindre omfattende forskning om BMS i offentlig sektor (Dreveton, 2013, s. 131-136; Hoque, 2014, s. 33-59). De studiene som foreligger har vist at offentlige organisasjoner kan ha stor nytte av å bruke av BMS, men at det også eksisterer mange utfordringer knyttet til implementering og bruk av styringsverktøyet (Løvbak, 2014).

Et sentralt aspekt i forskningslitteraturen om balansert målstyring er om styringssystemet, gjennom å støtte opp under implementering av organisasjonens strategi, potensielt kan øke organisasjonens effektivitet og ytelse (De Geuser, Mooraj og Oyon, 2009). Gjennom å ha vært ansatt og jobbet med økonomi og virksomhetsstyring i Forsvaret i nærmere 20 år, har jeg selv opplevd implementering av ulike styringssystemer som har hatt til hensikt å øke effektiviteten i Forsvaret. I den forbindelse ønsker jeg å se nærmere på hvordan styringsverktøyet MRR brukes i Sjøforsvaret. Brukes det aktivt i styringen, eller fungerer det mer som et rapporteringssystem?

Siden jeg jobber i Sjøforsvaret vil mitt hovedfokus i studien være relatert til MRR i Sjøforsvaret. Med dette som utgangspunkt har jeg utledet følgende todelte problemstilling:

«Hvordan brukes mål-resultat og risikostyring i Sjøforsvaret, og hvilke utfordringer og suksessfaktorer er knyttet til bruk av styringsverktøyet?»

1.2 Operasjonalisering

For å besvare problemstillingen vil jeg benytte flere operasjonaliseringer. Den første operasjonaliseringen tar for seg hvordan styringsverktøyet er implementert og brukes i styringen av Forsvaret. I denne sammenheng er det naturlig å se nærmere på Forsvarets beskrivelse av hvordan mål-resultat og risikostyring benyttes i Forsvaret. Den neste operasjonaliseringen tar hensyn til militære lederes erfaringer med styringsverktøyet. Bakgrunnen for en slik tilnærming er å se nærmere på hvilke utfordringer og suksessfaktorer som oppleves knyttet til bruk av mål- og resultatstyring i Forsvaret.

1.3 Avgrensninger

Balansert målstyring har i dag blitt inkorporert sammen med risikostyring i Forsvaret gjennom begrepet mål-resultat og risikostyring (MRR). I forhold til studiens problemstilling vil jeg i oppgaven kun fokusere på mål- og resultatstyrings aspektet i MRR.

Selv om jeg har tilgang til gradert informasjon i Forsvaret, har jeg et sterkt ønske om å holde denne oppgaven på et ugradert nivå. En gradert dialog med veileder vil være vanskelig å gjennomføre, og en ugradert oppgave vil dermed være lettere å offentliggjøre. Det kan være forhold eller informasjon som av sikkerhetshensyn ikke kan tas med i oppgaven, og dette kan begrense forskningen min. Den varierte tjenesteerfaringen jeg har, i kombinasjon med mitt nettverket innenfor virksomhetsstyring i Forsvaret, vil bidra til å gi meg innpass og muligheter til å gjennomføre undersøkelser i relevante miljøer.

Formålet med denne studien er som tidligere nevnt å utforske hvordan styringsverktøyet mål- og resultatstyring brukes i styringen av Sjøforsvaret, for derigjennom å kunne etablere en forståelse for om styringsverktøyet fungerer i praksis. Studien forutsetter dermed at styringsverktøyet er tilstrekkelig implementert i organisasjonen, og at Forsvaret har lagt til grunn en veloverveid vurdering relatert til valg av mål- og resultatstyring som styringssystem.

1.4 Oppgavens videre disposisjon

I kapittel 2 presenterer jeg den empiriske konteksten, hvor styringen av Forsvaret som etat og MRR sin kontekst i Sjøforsvaret blir beskrevet nærmere. I kapittel 3 gir jeg en teoretisk beskrivelse av BMS-modellen som MRR baseres på. Videre i kapittel 3 vil jeg også presentere ulike teoretiske perspektiver basert på relevant litteratur mot studien. I kapittel 4 presenterer jeg studiens metodiske tilnærming, forskningsdesign og metode for datainnsamling. I denne sammenheng vil det også bli gitt en vurdering av studiens kvalitet og noen betraktninger knyttet til etiske prinsipper. I kapittel 5 analyserer jeg empiri og drøfter funn i lys av de teoretiske perspektivene som belyses i studiens teoridel. Studien avsluttes med kapittel 6, hvor jeg presenterer konklusjonen og kommer med anbefaling til videre forskning.

2 Empirisk kontekst

Selv om Forsvaret er en velkjent etat, anser jeg det som viktig at leseren blir presentert for organisasjonen, og hvilke styringsprinsipper som brukes. I dette kapittelet vil jeg derfor gi en beskrivelse av studiens kontekst, Forsvaret. Det vil være vanskelig å gi en full beskrivelse av den totale konteksten Forsvaret, så jeg har valgt å fokusere på hvordan Forsvaret styres. Dette for å skape en forståelse av mål- og resultatstyringens plass i den interne styringen av Forsvaret. Med utgangspunkt i hvordan Forsvaret styres, vil jeg videre presentere en beskrivelse av målstyringssystemet mål- resultat og risikostyring (MRR) i Forsvaret og Sjøforsvaret. I denne prosessen vil jeg også beskrive Sjøforsvarets målbildet og hvordan Sjøforsvaret benytter ulike styringsmål- og parameter for vurdering av måloppnåelse.

2.1 Forsvaret

Forsvaret er en etat under Forsvarsdepartementet (FD). Forsvarets oppgave og samfunns mål er å verne om norsk suverenitet, territoriell integritet og vårt demokratiske styresett og vår handlefrihet. Stortinget og regjeringens overordnede oppdrag til Forsvaret fremgår av ni ulike oppgaver beskrevet i FD's instruks til Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2020, s. 4).

2.2 Styring av Forsvaret

Forsvaret styres indirekte av Norges befolkning gjennom Stortingsvalg hvert fjerde år. FD har det overordnede administrative og budsjettmessige ansvaret for etaten, herunder fastsetting av mål og resultatkrav, og tildeling av midler på bakgrunn av vedtatt politikk. Videre har FD ansvaret for overordnet styring, planlegging, kontroll og evaluering av virksomheten i Forsvaret. FD gjennomfører også styringsdialog med etaten, og har det overordnede ansvaret for at Forsvaret rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon, har forsvarlig internkontroll og at evalueringer gjennomføres³.

Med bakgrunn i vedtak som fattes i Stortinget utvikler deretter FD et iverksettingsbrev med en tilhørende langtidsplan (IVB-LTP) for Forsvaret. IVB-LTP formaliserer FD's oppdrag til etatene for gjennomføring av langtidsplanen. I denne planen er mål-, resultat- og

³ Iht Forsvarsdepartementets instruks for Forsvaret, fastsatt 18. desember 2020

risikostyring (MRR) et verktøy for implementeringen av Forsvarets langtidsplan, og således vil man kunne si at MRR er Forsvarssektorens strategiimplementeringsverktøy av en fireårsplan.

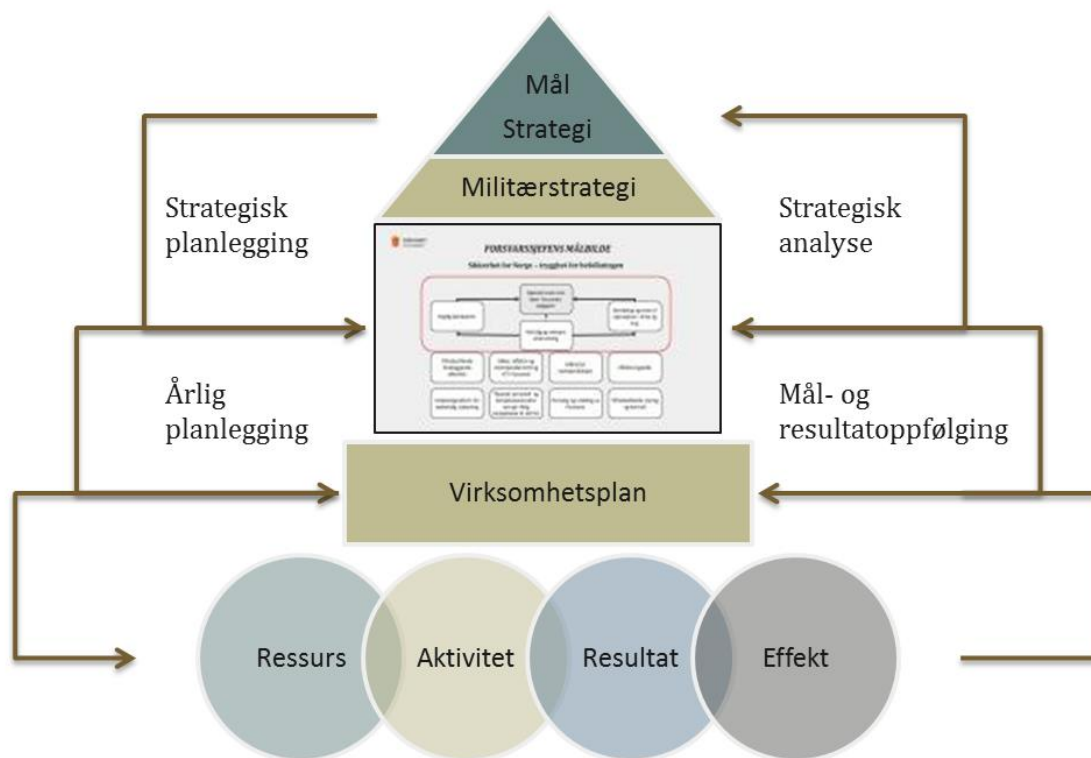
2.3 Forsvarets styringsmodell

Forsvarets styringsmodell består av resultatkjeden og styringsprosessene, hvor resultatkjeden beskriver det Forsvaret skal styre på, mens styringsprosessene beskriver hvordan man skal styre (Forsvarsstaben, 2018).

Styringsprosessene i modellen er strategisk og årlig planlegging, mål og resultatoppfølging, samt strategisk analyse. Disse prosessene ledes av Forsvarsstaben.

Resultatkjeden består av ressurs, aktivitet, resultat og effekt (RARE-kjeden).

Aktivitetsdimensjonen inneholder styrkeproduksjon, operativ virksomhet og støtteprosesser. Støtteprosessene består av økonomi, HR, logistikk og struktur. Disse gjennomføres i hele Forsvaret.



Figur 1 - Forsvarets styringsmodell (FST, 2018)

Figuren viser Forsvarets styringsmodell, hvor målbildet og MRR sin plassering fremgår som et mellomledd mellom overordnet strategi og en årlig virksomhetsplan i den interne styringen av Forsvaret. MRR vil dermed være et verktøy for implementering av strategi i Forsvaret tilsvarende intensjonen bak tredje generasjon balansert målstyring fra Kaplan og Norton.

Styringen i Forsvaret skal følge gitte kommandolinjer. Dette innebærer at alle sjefer med selvstendig mål- og resultatansvar skal løse oppdrag eller nå mål, gitt av foresatt. Oppdrag skal gis med fokus på resultat og/eller effekt med tilhørende resultatkrav (Forsvarsstaben, 2018).

Sjefer med mål- og resultatansvar skal;

- a) fastsette mål- og resultatkrav for egen organisasjon innenfor rammer gitt av foresatt,
- b) oppnå mål- og resultatkrav med effektiv ressursbruk og god risikostyring, og etterleve gjeldende lover og regler og
- c) sikre gjennomføring med god dokumenterbar internkontroll.

2.4 Mål- og resultatstyring i Forsvaret

Tidlig på 2000-tallet hadde Forsvaret en rekke styringsutfordringer. Uklare ansvars- og myndighetsforhold i kombinasjon med dårlig styringsinformasjon kulminerte med en budsjettoverskridelse i 2004-regnskapet på nærmere en milliard kroner. I kjølvannet av dette ble det et sterkt fokus på å styrke Forsvarets styringskapasitet gjennom innføring av nye styringssystemer (St.meld. nr. 29, 2005). Siden introduksjonen av balansert målstyring i Forsvaret på begynnelsen av 2000-tallet, har det paradoksalt nok vært varierende bruk og interesse for balansert målstyring som styringsverktøy (Østby, 2016). Først i 2009 ble begrepet mål-, resultat og risikostyring introdusert i Forsvarets styrende dokumenter⁴ av daværende Forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen.

Mål- og resultatstyring i Forsvaret er konkretisert gjennom *Direktiv for virksomhetsstyring i Forsvaret*. Formålet med direktivet er blant annet å klargjøre roller, ansvar og myndighet, og samtidig stille krav til hvordan helhetlig styring av Forsvaret skal utføres gjennom mål- resultat og risikostyring. Direktivet er videre tilpasset Forsvarets egenart, risiko- og vesentlighet. Primær målgruppe er sjefer på alle nivåer med selvstendig mål- og resultatansvar (Forsvarsstaben, 2018).

⁴ Direktiv for virksomhets- og økonomistyring (DIVØ). Senere erstattet av Direktiv for virksomhetsstyring (2018)

2.5 Forsvarets målbildet

Mål er en beskrivelse av en fremtidig ønsket tilstand, og er det ønskede sluttresultatet av en aktivitet (Jacobsen og Thorsvik, 2007, s. 31). Gode mål er således et viktig utgangspunkt for å kunne måle og vurdere resultater i enhver virksomhet.

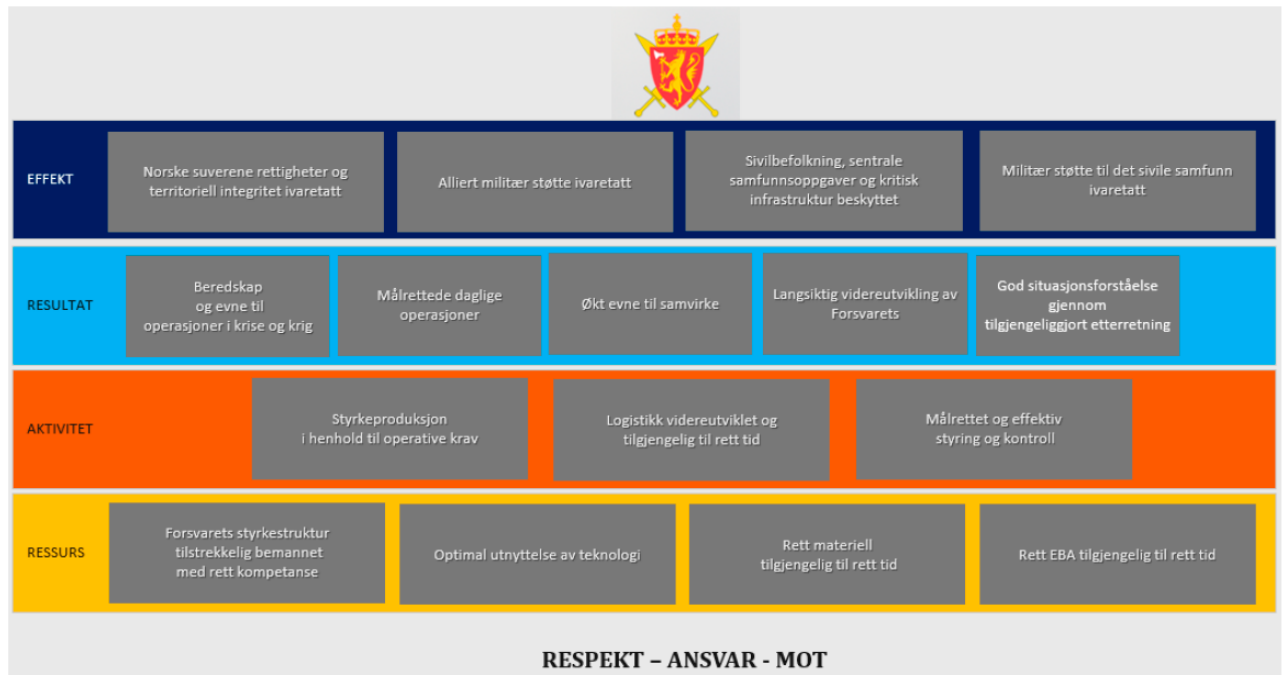
Innenfor gitte budsjettammer får Forsvaret gjennom tildelingsbrevet sine overordnede målsettinger med tilhørende resultatkrav på resultat og effektdimensjonene. Med tilgjengelige ressurser skal Forsvarets ni hovedoppgaver deretter løses på en tilfredsstillende måte. Oppgavene er gruppert i fire effektmål som utgjør kjernen i Forsvarets målbildet. Målbildet er selve verktøyet i virksomhetsstyringen av Forsvaret for å sikre at utviklingen av Forsvaret treffer sektorens effektmål. Vurdering av måloppnåelse gjøres gjennom å vurdere status på hele målbildet. Effekt, resultat, aktivitet og ressurs (RARE-kjeden) henger dermed sammen i en årsak-virkning-sammenheng som kreves for å vurdere den endelige statusen i Forsvarets målbildet. Både kvantitative og kvalitative styringsparametere skal benyttes for å vurdere denne måloppnåelsen.

Alle varianter av mål- og resultatstyring bygger på et målbildet. I forhold til konseptlitteraturen har imidlertid Forsvarets målbildet et litt annet innhold i forhold til hva som er vanlig. Mens Hoff og Holving (2015) gir en beskrivelse av målbildet som en utdypning av visjonen, gjerne kalt strategisk destinasjon, er målbildet i Forsvaret en betegnelse på strategikartet med tilhørende styringskort fra balansert målstyringsmetodikken.

Målstyring kan også kobles til Forsvarets ledelsesfilosofi, oppdragsbasert ledelse, og til styringsprinsippet om å delegerer ansvar og myndighet så langt det er hensiktsmessig (Forsvarsstaben, 2016). Forsvaret mener at ledere skal unngå å legge for detaljerte planer for de underordnede. En leder skal utdype formålet, intensjonen med oppdraget som skal gjøres, deretter legges mer detaljerte planer for hvordan formålet skal nås av de som skal utøve oppdraget. Dette viser at Forsvaret praktiserer en form for målstyring i sin oppdragsplanlegging (Østby, 2016).

Resultatmålinger er heller ikke noe nytt fenomen for Forsvaret som sådan. Eksempelvis har skyte-tester blitt benyttet for å evaluere soldater kvantitativt. Mer kvalitative mønstringer har også blitt benyttet for å evaluere tropper og kompanier. Dette bekrefter at målinger i Forsvaret

ikke kom som en direkte konsekvens av NPM-reformen og introduksjonen av balansert målstyring, men indikerer at det finnes en rekke instrumentelle og rasjonelle årsaker til at Forsvaret benytter målstyring i sin virksomhet.



Figur 2 - Forsvarets målbilde

Figur 2 viser hvordan Forsvarssjefens målbildet kommuniserer Forsvarets overordnede mål. Resultatkrav er definert for hvert mål og for styringsparametere under hvert enkelt mål. Det er definert strategiske initiativ til enkeltmål som er de vesentlige tiltakene som FSJ ønsker særlig å følge opp i den løpende oppfølgingen av Forsvarets virksomhet

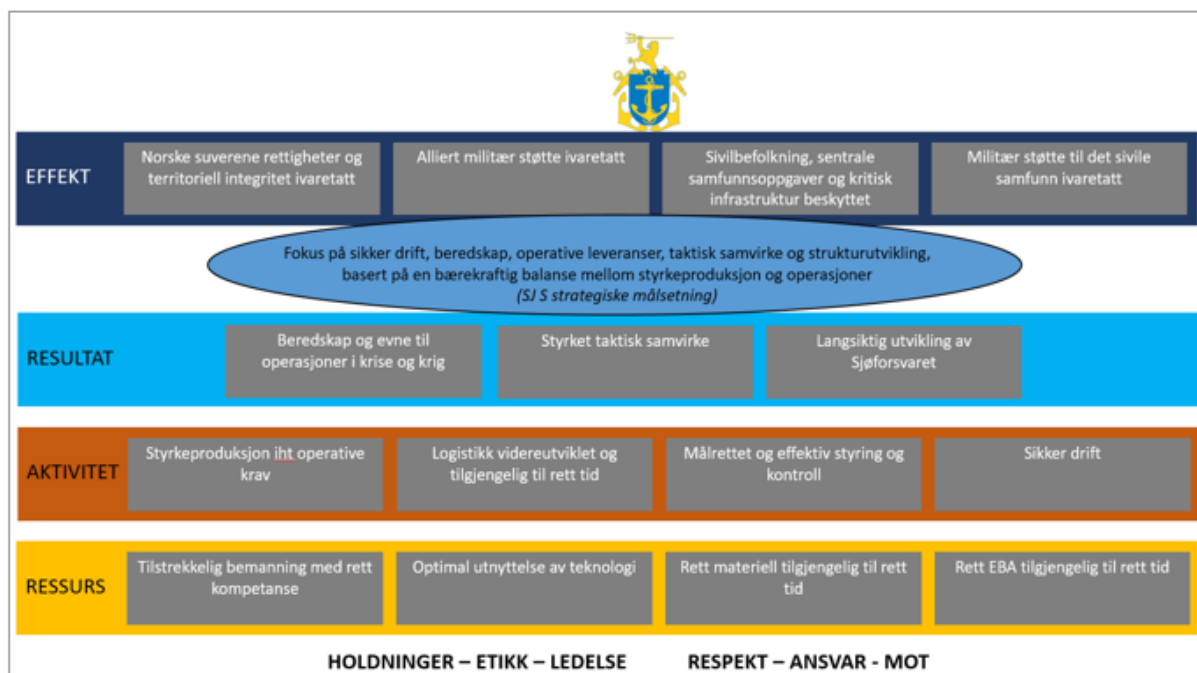
2.6 Sjøforsvarets målbildet

Sjøforsvarets målbildet er utviklet innenfor rammene av Forsvarets styringssystem og synkronisert med FSJ målbildet der det er hensiktsmessig og mulig. Målbildet skal være et styringsverktøy for å følge opp vedtatt strategi i FSJ plan og Sjef Sjøforsvarets (SJ S) strategiske målsetning som skal understøtte FSJs effektoppnåelse. Ambisjonen er at målbildet kan brukes aktivt i styringen av Sjøforsvaret. Samtidig skal SJ S målbildet være

utgangspunktet for nødvendig rapportering, både til Forsvarsstaben (FST) og internt i Sjøforsvaret i forbindelse med tertialvise rapporteringsmøter.

Forsvaret har de senere år gjennomført et styringsskifte, der hovedfokuset i styringsprosessene skal dreie seg om det som skal leveres innenfor gjeldende økonomisk ramme, med vekt på resultatkjedens resultat- og effektdimensjon. Resultatkjeden er derfor benyttet som perspektiver i målbildet for å sikre årsak- virkning mellom dimensjonene i resultatkjeden og i målbildet. Samme logikk legges til grunn for SJ S målbilde.

Med utgangspunkt i Forsvarssjefens (FSJ) målbilde har Sjøforsvaret utformet følgende målbilde:



Figur 3 - Sjøforsvarets målbilde

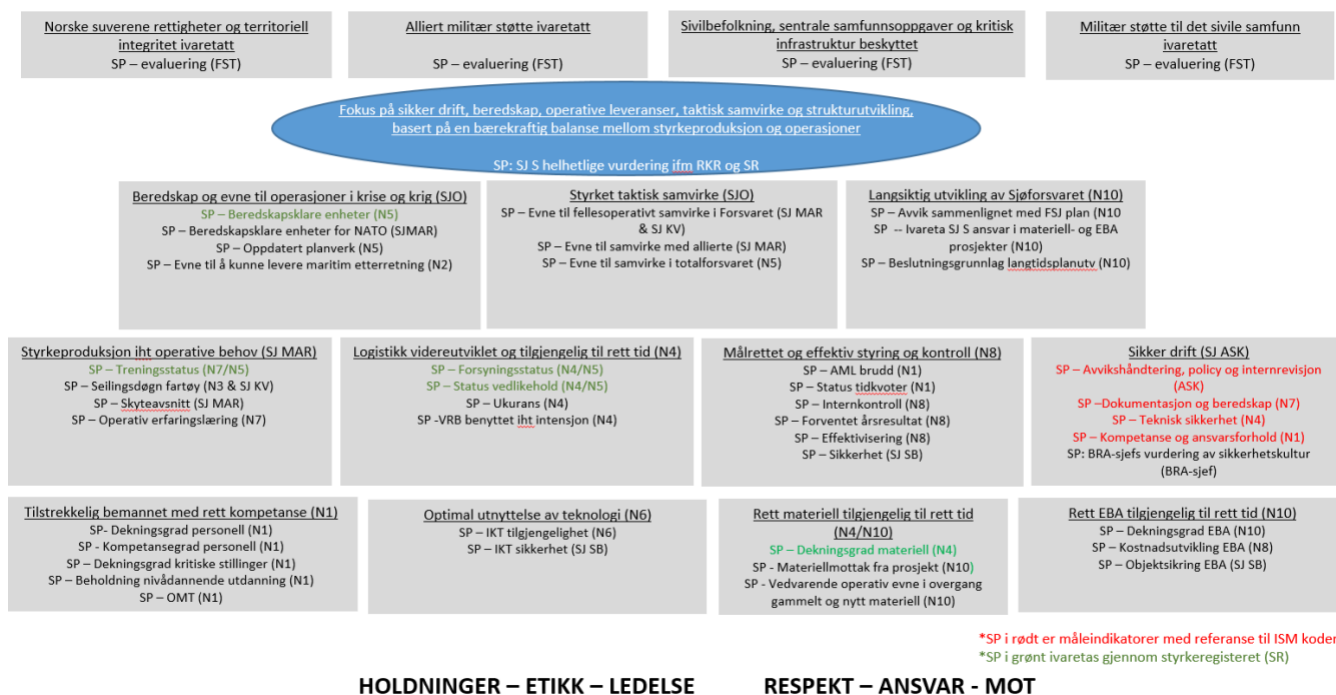
Figur 4 viser Sjøforsvarets målbildet og hvordan de ulike målene i Ressurs-Aktivitet-Resultat-Effekt (RARE-kjeden) henger sammen i målbildet

2.7 Styringsparameter for vurdering av måloppnåelse

I likhet med tankegangen til Kaplan & Norton skal styringsparameterne gi en indikasjon på hvorvidt målet er oppnådd. Graden av måloppnåelse illustreres med en rød-, gul-, lys grønn- eller grønn farge avhengig av resultatet til parameterne. Parameterne er både kvantitative og kvalitative. Dette fordi det ikke er hensiktsmessig og mulig å kun benytte kvantitative parameterer for en virksomhet som Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2017).

Hensikten med styringsparametere er primært å danne et grunnlag for at målbobleier kan utarbeide en kvalitativ vurdering, med status vurdert som meget tilfredsstillende, tilfredsstillende, mindre tilfredsstillende og ikke tilfredsstillende. Videre vil målbildet i størst mulig grad understøttes av kvalitative og kvantitative styringsparametere med sporbarhet til datasett/-kilde. Valg av styringsparametere skal både dekke behovet for pålagt rapportering til FST, samt gi et SJ S nødvendig grunnlag for styring av Sjøforsvaret.

Der det er mulig kan styringsparametere med fordel være av kvantitativ art, tilgjengeliggjort teknisk fra et kildesystem. Disse vil i første omgang være tilgjengelige for rapporteringsprosessen som manuelle parametere som må forklares tekstlig, men vil bli «automatisert» etter hvert som data blir tilgjengeliggjort teknisk fra kildesystem. Det er en målsetning å øke antallet «datastyrte» styringsparametere for å sikre et mer faktabasert grunnlag for vurdering av måloppnåelse. Status og trender innenfor enkelte styringsparametere må likevel bedømmes ut fra en kvalitativ vurdering.



HOLDNINGER – ETIKK – LEDELSE

RESPEKT – ANSVAR - MOT

Figur 4 - Styringsparameter i Sjøforsvarets målbilde

2.8 Vurdering av status og rapportering til overordnet nivå

Til hver målboble i Sjøforsvarets målbildet tilordnes det ulike styringsparametere. Disse er både av kvantitative og kvalitative art. Det vil ikke være en direktekobling mellom styringsparametere og måloppnåelse, uten at dette har vært gjennom en analyse eller vurdering der den endelige status på mål fastsettes før tertialvis rapportering til Forsvarsstaben som innspill til resultat- og kontrollrapport (RKR). Målbobleier gjennomfører denne vurderingen, basert på rapportert status fra styringsparameteransvarlige. Målbobleier vil deretter presentere status og vurderinger i forbindelse med SJ S rapporteringsmøter.

3 Teori

«De mest populære organisasjonsideer er svært vanskelig å unnslippe, de har ofte en enorm evne til å trenge inn i moderne organisasjoner og til å prege strukturer, aktører og aktiviteter» (Røvik, 2007)

I denne delen av oppgaven presenteres studiens teoretiske rammeverk. Kapittelet tar utgangspunkt i de organisasjonsteoretiske perspektivene som presenteres i «Organisasjonsteori for offentlig sektor» (Christensen et al., 2009). Innledningsvis i kapittelet vil jeg fokusere på to teoretiske perspektiv; det rasjonelle instrumentelle perspektivet og det institusjonelt perspektivet. Disse perspektivene vil sammen og hver for seg kunne belyse og bidra til å skape en forståelse for den kompleksiteten som er forbundet med implementering og bruk av styringssystemer i organisasjoner.

Videre i kapittelet vil jeg gi en beskrivelse av styringsverktøyet BMS som MRR baseres på. I denne sammenheng ønsker jeg også å se nærmere på effekter og kritikk av BMS, samt hvilke utfordringer implementering og bruk av målstyringssystemet har ført til i andre organisasjoner. Ved å sammenligne effekter fra andre organisasjoner med de erfaringene som ledere i Sjøforsvaret opplever med styringsverktøyet, vil jeg kunne belyse hvorvidt målstyring og MRR oppleves å ha en høy instrumentell verdi i organisasjonen. Til slutt i kapittelet vil jeg kort si noe om hvilke forventninger jeg har til empiriske funn.

3.1 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet har historiske røtter helt tilbake til begynnelsen av 1900-tallet, og ble først introdusert i Taylors «Scientific management» (også ofte kalt Taylorismen) og Webers «Byråkrattheori». Teorien bygger på den grunnleggende antakelsen at organisasjoner kun er effektive redskaper eller instrumenter som ledelsen nærmest slavisk kan benytte for å realisere organisasjonens overordnede mål. Styring og ledelse baseres på formelle strukturer, regler og styringsverktøy.

Weber sitt tankesett ble imidlertid utfordret av Herbert Simon (1976), som i større grad la vekt på hvordan organisasjonsstrukturen spilte en rolle i hvilken adferd de ansatte utviste (Christensen et al., 2009; Simon, 1976). Simon sin teori introduserte begrepet fullstendig rasjonalitet, hvor organisasjonen har full oversikt over alle mulige handlingsalternativer, og

samtidig full innsikt i hvilke konsekvenser disse alternativene har i forhold til målene som skal nås. Gjennom en logisk konsekvensvurdering av alle alternativ, velger organisasjonen deretter det alternativ som gir størst grad av måloppnåelse.

En rekke empiriske studier av hvordan komplekse organisasjoner handler, viser imidlertid at en slik tilnærming er lite realistisk (Christensen et.al, 2009. s. 36). Uklare mål, ufullstendig tilgang på informasjon om alternativer og konsekvenser, gjerne i kombinasjon med kapasitetsbegrensninger, fører til at organisasjoner heller velger et alternativ som gir god nok, eller tilfredsstillende grad av måloppnåing. Christensen et al. (2009) påpeker at dette aspektet gjenspeiles i den instrumentelle rasjonelle tilnærmingen til organisasjoner, hvor endring vil skje på bakgrunn av en rasjonell tilpasning, enten til nye mål og styringssignaler eller skiftende ytre krav. Rasjonaliteten ligger ikke først og fremst hos individet, men i organisasjonen og utformingen av organisasjonsstrukturen som helhet.

«Organisasjonens medlemmer vurderer tilgjengelige alternativer eller virkemidler ut fra de konsekvensene de har i forhold til ulike fastsatte mål, og foretar deretter viljestyrte valg basert på mulige alternativer, i den hensikt å oppnå ønskede effekter gjennom de valgene som er tatt» (Christensen et al., 2009, s. 33-35).

Den underliggende handlingslogikken kan ifølge Christensen et al. (2009) dermed beskrives som en konsekvenslogikk, hvor mål-middel rasjonalitet forsøker å forutsi fremtidige konsekvenser av den handlingen som utføres.

Når man utformer og strukturerer en organisasjon gjør man i all hovedsak to ting; man deler inn i ulike grupper og fordeler oppgaver, ansvar og myndighet. Deretter bestemmer man hvordan arbeidet skal koordineres ved å fastslå grad av styring og kontroll, herunder en systematisering av arbeid og prosesser. Strukturer skal således gi oversikt over hvem som tar beslutninger, hvem som har ansvar og hvordan ulike oppgaver skal eller bør utføres. Til enhver organisasjonsstruktur vil det derfor være knyttet normer og forventninger til hvordan individer som tildeles oppgaver, plikter og ansvar skal opptre. Felles for disse normene og forventningene er at de gir retningslinjer og legger begrensninger på organisasjonsatferd. I

formelle organisasjoner er det ofte en sammenheng mellom strukturelle trekk og oppgaver (Christensen et al., 2009, s. 26). Organisasjoner i offentlig sektor har et vidt spekter av oppgaver, og da blir forståelsen for hvordan en formell struktur fungerer og hvilken tilnærming en organisasjon har til oppdragsløsning stå sentralt i skillet mellom de to ulike rasjonalitets-begrepene.

Mål kan etableres, formuleres og utvikles på mange ulike måter, men ut ifra et instrumentelt perspektiv må målene være konkrete og spesifiserte. Teorien om begrenset rasjonalitet og «administrative man» (Christensen et al., 2009, s. 103), baserer seg på at mål i etablerte offentlige organisasjoner tar utgangspunkt i de føringer som beslutningstakerne har gjennom organisasjonens formell struktur. I følge Jensen et.al (2011) vil det i denne sammenheng også være nærliggende å anta at ledere med stort kontrollspenn mest sannsynlig må handle basert på begrenset rasjonalitet. Men klare målsetninger og standardisering av styrings- og rapporteringssystemer kan være viktige verktøy for ledelsen til å holde seg så godt informert at de i tilnærmet grad kan fatte formålsrasjonelle beslutninger.

Videre vil mål som formuleres for virksomheten tillegges stor betydning for styring av adferd, og det er en klar forventning at effekter og resultater avspeiler disse (Christensen et al, 2009). I forhold til studiens problemstilling, legger det instrumentelle perspektivet liten vekt på at organisasjonens medlemmer kan ha en begrenset rasjonalitet, og følgelig at de ikke alltid er i stand til å vurdere hva som er den mest effektive måten å organisere en virksomhet på for at denne skal nå sitt overordnede mål. Innføringen av balansert målstyring og den videre utviklingen av MRR i Forsvaret, vil ut fra et instrumentelt syn dermed kunne forstås som en *formålsrasjonell* endring som iverksettes for at organisasjonen Forsvaret skal bli mer effektiv - både i forhold til målstyring og realiseringen av sitt overordnede samfunns mål (Østby, 2016). Med utgangspunkt i en slik tilnærming, vil man kunne anta at MRR oppleves som en god måte å styre Forsvaret på, og at bruken av styringsverktøyet oppleves som rasjonell.

3.2 Det institusjonelle perspektivet

Den amerikanske organisasjonsforskeren Philip Selznick belyser et klassisk skille mellom *institusjon* – det uformelle, som gradvis vokser frem og kan forstås ut fra en organisk metafor

og *organisasjon* – de formelle normene knyttet til det instrumentelle «verktøylignende og «mekaniske» (Christensen et al, 2009, s. 52). Ved å se på Selznicks skille mellom organisasjon og institusjon, vil man også kunne forstå hovedskille mellom studiens teoretiske perspektiv. Mens en organisasjon vil være knyttet til de formelle normene, det instrumentelle og «mekaniske», vil en institusjon kunne knyttes til det uformelle som gradvis og naturlig vokser frem (Selznick, 1997, s. 29).

Det institusjonelle perspektivet vektlegger betydningen av tradisjoner, uformelle strukturer, normer og verdier (Selznick, 1997). I motsetning til det instrumentelle perspektivet som beskriver organisasjoner som instrumenter eller redskaper, vil det institusjonelle perspektivet beskrive en organisasjon som en levende organisme. Denne organismen vil etter hvert danne immunitet mot ytre eller overordnet påvirkning som forsøker å endre eller å kontrollere organisasjonen. Spesielt så lenge endringen ikke verdimesig «holder mål» i forhold til de verdier som allerede er bygget inn i organisasjonen.

I dette perspektivet vil organisasjonen begynne som et redskap, men når den etter hvert fylles av psykologiske og sosiale funksjoner får den en ytterligere mening. Det er denne koblingen mellom det mekaniske og det sosiale Selznick (1997) beskriver når en organisasjon går over til å være en institusjon og får en klar identitet, et «jeg» eller en «sjel».

I en institusjonalisert organisasjon vil det herske en felles forståelse for hva som er passende adferd, noe som igjen skaper identitet, forståelse, gjensidig tillit og virker koordinerende på aktiviteter (Christensen et al., 2009). Forsvaret kjennetegnes som en organisasjon med en sterk identitet, og en rekke faste, regelstyrte handlinger og normer. Disse faste, regelstyrte handlingene kan dermed påvirke hvordan et styringsverktøy implementeres, tilpasses og brukes i organisasjonen. Med dette som utgangspunkt vil et institusjonalisert perspektiv åpne opp for at MRR trolig ikke oppleves som en god og hensiktsmessig måte å styre Sjøforsvaret på. Imidlertid kan en pragmatisk teoretisk forståelse åpne opp for at både de instrumentelt rasjonelle årsakene og de institusjonelle kreftene kan samvirke, og at begge perspektivene således kan påvirke hvordan Forsvaret bruker styringsverktøyet MRR (Østby, 2016).

3.3 BMS – fire grunnleggende styringsperspektiv

The Balanced Scorecard, kalt balansert målstyring (BMS) på norsk, ble som nevnt innledningsvis i oppgaven, introdusert av Kaplan og Norton i 1992 som et svar på de svakhetene som hadde blitt identifisert ved tradisjonell finansiell styring og ytelsesmåling. I sin opprinnelige form ble BMS presentert som et flerdimensjonalt målesystem, hvor hensikten var å gi ledere et bedre beslutningsgrunnlag. Kaplan og Norton kalte det for et *dashboard* bestående av ulike måleparameter som ble gruppert i fire perspektiver; det økonomiske, kundeperspektivet, det interne perspektivet og læring- og vekst perspektivet (Hoff og Holvinge, 2016, s. 319). Ifølge Kaplan og Norton er perspektivene helt grunnleggende for å kunne skape en balansert styring uavhengig av virksomhet.



Figur 5 - De fire styringsperspektivene i BMS-modellen til Kaplan & Norton (1996)

De fire perspektivene har ulikt fokus, men bygger likevel på hverandre. Det finansielle perspektivet baserer seg på økonomiske størrelser, hvor fokuset er lønnsomhet, risiko for aksjonærer og eiere, tradisjonelle nøkkeltall og strategi for vekst (Kaplan & Norton, 2001, s. 147-160).

Kundeperspektivet representerer hvordan kundene oppfatter virksomheten, herunder hvordan man kan skape verdi for kunden og hvordan man skal beholde, tiltrekke og utvikle kundeforhold. I lærings- og vekstperspektivet er det fokus på å identifisere infrastrukturen organisasjonen må bygge på for å skape langsiktig vekst og forbedring. Her inngår også å gi rom for kreativitet, personlig ansvar og læring i virksomheten (Kaplan & Norton, 1996; Hoff & Holving, 2015). Det siste perspektivet er det interne prosessperspektivet, også omtalt som prosessperspektivet. Her fokuserer Hoff & Holving (2015) blant annet det på det å identifisere kritiske interne prosesser som organisasjonen må utføre for å møte kundens krav og skape verdier for dem.

3.4 Utvikling av BMS

Balansert målstyring har siden introduksjonen tidlig på 1990-tallet endret seg vesentlig i forhold til hvordan den opprinnelig ble presentert i konseptlitteraturen. Denne utviklingen kan ifølge Nilsen (2007) deles inn i tre faser; første generasjons balansert målstyring fokuserte på behovet for bredere styringsinformasjon ved hjelp av ulike styringskort, også kalt *the Balanced Scorecard*. Andre generasjon tok i bruk strategiske kart for å *binde sammen* aktiviteter med langsiktige resultatmål. Balansert målstyring gikk dermed fra å være et utvidet målesystem til å ha et klarere årsak-virkning sammenheng mellom målene, og samtidig en tettere knytning til selskapets strategi. Tredje generasjon balansert målstyring fokuserte derimot på strategi, hvor helhetstenking, organisasjonsdesign og strategi ble kombinert og satt i fokus på en slik måte at det fikk konsekvenser for alt man foretok seg i en organisasjon.

3.5 Strategi

«Strategi er virksomhetens overordnede veivalg og satsninger, som viser hvilke endringer som skal prioriteres i de nærmeste årene fremover for at virksomheten skal nå sine overordnede og langsiktige mål» (SSØ, 2010)

Kaplan og Norton sitt noe snevre fokus endret seg raskt, og på begynnelsen av årtusenskiftet ble styringssystemet videreutviklet til også å fokusere på hvordan mål kobles til virksomhetens strategi gjennom en kartlegging av årsak- og virkningssammenheng (Braam og Nijssen, 2004, s. 335-349). For å finne årsak-virkningssammenhenger, forutsetter Kaplan og Norton (2001) en top-down-tilnærming. En slik tilnærming innebærer at man må starte med å definere virksomhetens overordnede mål, for så å sette betingelsene som må oppfylles nedover i perspektivene. Strategien vil da utledes ved at den peker på hvilke områder det er viktigst å styre på for å få gjennomført endringer som skal føre til de ønskede resultatene (SSØ, 2010, s. 17). Strategien vil da, med utgangspunkt i fastsettelse av styringsparametere og måling av resultater, gi organisasjonen et godt grunnlag for å vurdere om besluttet strategi faktisk bidrar til riktig utvikling mot de overordnede målene. På den måten viser strategikartet de strategiske veivalgene og hva som må til for å gjennomføre disse (Bukh & Christensen, 2010).

Strategikartet er et nyttig verktøy for å kommunisere strategien nedover i virksomheten (Hoff & Holving, 2015). Målet med et strategikart er at medarbeiderne skal få en større forståelse for strategien og se årsak-virkningssammenhenger. Dette øker sannsynligheten for å lykkes med BMS (Kaplan & Norton, 2001).

3.6 Forankring

En grunnleggende forutsetning for en god styringsprosess er en tydelig og aktiv ledelse som har god dialog med overordnet myndighet og med ansatte i virksomheten. Det er ledelsens ansvar å formidle virksomhetens strategi, styringsparameter og ambisjonsnivå (SSØ, 2010). For å få frem relevant informasjon, gi en bedre forståelse av og forpliktelse for det som virksomheten skal oppnå, må ledelsen sørge for at de ansatte får anledning til å delta aktivt i styringsprosessen.

Kaplan og Norton (1996) hevder at BMS bør implementeres hierarkisk i organisasjonen, i den hensikt å skape en bedre helhet, hvor mål på de nederste nivåene baseres på de overordnede målene satt på høyere nivå. Nørreklit (2000) hevder imidlertid at Kaplan og Norton sin tilnærming til implementering vil føre til at medarbeiderne tilegner seg mekaniske handlingsmønstre, og at styringsverktøyet dermed blir et gjennomgående kontrollsystem fra

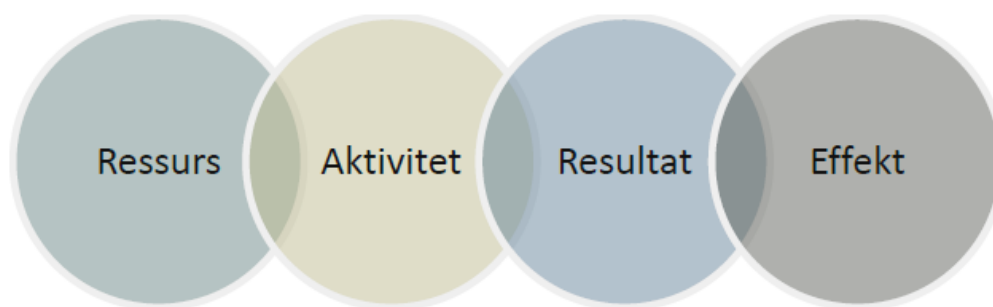
øverste nivå og nedover i organisasjonen. I følge Nørreklit kan man da ende opp med et gap mellom organisasjonens overordnede mål og faktiske handlinger.

3.7 Årsak og virkningsforhold

Enhver strategi bygger på antagelser om en underliggende årsak – virkningssammenheng, også kjent som kausalitet. BMS-modellen forutsetter denne kausaliteten mellom perspektiver og målinger (Kaplan & Norton, 1996; Protti, 2002, s. 221-236). Kaplan og Norton (2004) illustrerer denne sammenhengen på følgende måte; kundetilfredshet fører til tilbakevendende kunder, som igjen gir godt omdømme for virksomheten som tiltrekker seg nye kunder og økende kundelønnsomhet. Nørreklit (2005, s. 65-68) anbefaler at årsak-virkningssammenhengene mellom indikatorene og målene behandles som hypoteser, og at disse stadig må testes. Dersom virksomheten ikke finner en årsak-virkningssammenheng, søker man å utvikle nye måleindikatorer for å treffe bedre.

Resultatkjeden er et verktøy for å vise verdiskapningsprosessen i en virksomhet, og ved hjelp av denne kan virksomheten klargjøre hvilket formål og målgruppe man har for de produktene og tjenestene som virksomheten produserer, og årsak-virkningssammenhengen mellom denne produksjonen og de effekter som skal oppnås for brukere og samfunn (SSØ, 2010, s. 7).

I Forsvarets målbildet illustreres denne sammenhengen ved hjelp av følgende modell:



Figur 6 - Forsvarets resultatkjede (Forsvarsstaben, 2018)

3.8 Effekter av styringssystemet

Forutsatt at BMS implementeres riktig hevder Kaplan og Norton (1996c), at styringssystemet vil gi ledelsen mulighet til å overvåke og tilpasse implementeringen av strategien, og ved behov iverksette fundamentale strategiendringer. Videre hevder Kaplan og Norton (1996c) at målkortet knytter sammen flere viktige elementer, slik at forbedring på et viktig strategisk område ikke nødvendigvis påvirker prestasjonen på et annet.

En rekke forskere støtter seg på Kaplan og Norton sin tilnærming, og påpeker at BMS er et viktig ledelsesverktøy som potensielt kan øke organisasjonens ytelse gjennom å støtte opp under implementering av den enkelte organisasjons strategi (De Gauser, Mooraj og Oyon, 2009, s. 93-122). Ved å bruke strategikart får man i tillegg visualisert virksomhetens strategiske målsetninger og hvordan disse kan nås gjennom antatte årsak-virkningssammenhenger (Madsen og Steinheim (a), 2014, s. 22-33). Denne tilnærmingen kan være nyttig når man eksempelvis skal legge til rette for strategiske diskusjoner i ledergruppen, og når man skal kommunisere til resten av organisasjonen hvordan man skal arbeide for å nå virksomhetens langsiktige, strategiske mål.

Det er også nærliggende å tro at effektene er avhengig av hvordan BMS tolkes og forstås. I følge Braam og Nijssen (2004), vil en virksomhet som tolker og implementerer BMS som målesystem, mest sannsynlig oppleve andre effekter kontra en virksomhet som implementerer målstyringssystemet som et mer overgripende strategisk ledelsessystem. En videre fortolkning (Braam og Nijssen, 2004) indikerer at det også er en sammenheng mellom hvordan BMS implementeres og brukes sett i forhold til ytelse. Organisasjoner som eksempelvis benytter strategikart, vil dermed ha en sterkere kobling mellom BMS og strategi (Lucianetti, 2010, s. 21-36).

En annen positiv effekt av å implementere BMS som styringssystem, er ifølge Northcott & Taulapapa (2012) at organisasjonen får muligheten til å dreie fokuset til det man anser som viktigst for virksomheten. Eksempelvis vil en alvorlig hendelse i organisasjonen kunne påvirke og endre mål i målbildet, ved at fokuset nå rettes mot et nytt mål som har til hensikt å følge opp at en tilsvarende alvorlig hendelse ikke skjer igjen.

3.9 utfordringer ved bruk av BMS

3.9.1 Måling av effekter

Måling av effekter handler om å få frem informasjon om virksomheten har oppfylt sitt formål eller ikke (SSØ, 2010). Effektbegrepet kan imidlertid være tvetydig og mangesidig, og Christensen et al (2009) peker på at et utvidet effektbegrep gjør det mer utfordrende å avveie ulike mål mot hverandre og ha sikre oppfatninger om mål-middel sammenhenger.

Det er mange ulike årsaker til at det er vanskelig å måle effekter og resultater av ulike organisasjonsendringer og styringsprinsipper. En av utfordringene ved å bruke balansert målstyring som styrings- og kontrollsystem, er at det er vanskelig å kun måle effekten av styringssystemet. Det eksisterer heller ikke en omforent måte å måle disse effektene på (Hoff og Holving 2015, s.300; Madsen og Steinheim (a), 2014, s. 22-33). Følgelig er det også en utfordring å finne gode empiriske bevis for at en virksomhet oppnår bedre resultater ved å bruke balansert målstyring. Resultatmål i offentlige programmer er ifølge Christensen et al (2009, s. 186) vanskelig å konstruere, og man ender ofte opp med aktivitets- og prosessmål som erstatning for resultatmål og samfunnsmessige virkninger.

En rekke verdensomspennende undersøkelser (Bain og Company) viser at ledere likevel er fornøyd med balansert målstyring. Den samme konklusjonen trekker Madsen og Steinheim ((b) 2014, s. 81-90) i en undersøkelse blant skandinaviske brukere. Men samtidig eksisterer det svært få empiriske bevis for forbedrede prestasjoner, dette til tross for at de bruker store summer på bruken av verktøyene (ibid). Vanskeligheten med å finne gode empiriske bevis av effektene av balansert målstyring, har også bidratt til at verktøyet har blitt kritisert (Madsen og Steinheim (a), 2014).

3.9.2 Måling av styringsparameter

Det som kjennetegner balansert målstyring er at styringsgrunnlaget utvikles gjennom målinger av styringsparametere. Å velge styringsparameter som samlet gir god styring som både ivaretar krav fra overordnet myndighet og interne styringsbehov på forskjellige nivå i virksomheten er ikke lett. Hoff og Holving (2015) beskriver en rekke utfordringer organisasjoner kan oppleve når de gjennomfører målinger. Feil bruk av målinger kan blant annet gi dysfunksjonelle effekter av balansert målstyring. Ittner og Larker (2003, s. 88-95) sin

studie i amerikanske bedrifter understreker denne problemstillingen, og konkluderte med at organisasjoner ofte ikke klarer å utnytte ikke-finansielle målinger til å få positive effekter på organisasjonens endelige mål. Kritikken i studien blir ikke rettet direkte mot balansert målstyring som verktøy, men mot at ledere tenderer til å velge feil måleparametere og gjennomfører dårlige målinger og analyser av resultatene. Dette handlingsmønsteret fører til at både validiteten og reliabiliteten til målingene blir lave. Ittner og Larker (2003) avdekket også at en rekke ledere ignorerte resultatene fra de kvalitative målingene fordi de rett og slett ikke stolte på dem.

En organisasjon som opplever utfordringer med målinger, vil etter hvert komme i en situasjon hvor den sosiale og politiske motstanden mot systemet øker (Madsen og Stenheim (c), 2014, s. 121-131). Hvis organisasjoner overkommer utfordringene de har knyttet til ikke-finansielle målinger, parallelt med at det bygges gode kausale sammenhenger som kontinuerlig søkes utbedret, hevder studien at organisasjonen har klart å oppnå bedre resultater (ibid).

En annen utfordring relatert til måling av styringsparametere, er at moderne organisasjoner ofte har et umettelig behov for å tilegne seg mer informasjon (Feldman & March, 1981). Denne typen organisasjoner kan dermed enkelt overbevises at det stadig må samles inn og registreres informasjon. Forskerne argumenterer for at ledelsen svært ofte samler inn mye mer informasjon enn de strengt tatt har behov for og evner å bruke, og at det dermed forekommer løse koblinger mellom tilgjengelig informasjon og hva organisasjonen faktisk beslutter og hvordan de handler. Dette er innsikter som gir grunnlag for refleksjoner rundt utbredelse og implementering av BMS – også i Forsvaret.

3.9.3 Moter

Det kan være utfordrende for en leder å identifisere hvilke mål man skal styre etter, eller hva som er den mest effektive måten å styre etter disse målene på. Et typisk kjennetegn ved ulike ledelseskonsepter er at de gjerne lover store potensielle ytelsesforbedringer for de virksomhetene som velger å adoptere konseptene (ten Bos, 2000). Nyinstitusjonell teori er et perspektiv som kan forklare hvorfor ledere og organisasjoner adapterer populære organisasjonskonsepter eller såkalte «ledelsesmoter». Abrahamson (1996) sin studie om spredning og popularisering av ulike ledelseskonsepter, viser til organisasjonskonsepter som

har vist seg å være effektive i andre organisasjoner, og som et resultat av dette har fått en mytebasert status som den riktige og mest effektive måten å organisere en virksomhet på.

Men ledere adopterer ikke slike «moderne og tidsriktige» konsepter bare for å være trendy, men også fordi de håper at det vil løse en reell organisatorisk utfordring (Abrahamson, 1996, s. 255). På den ene siden kan den benyttes for å søke legitimitet i omgivelsene, mens den på den andre siden kan den benyttes som en rasjonell løsning på et konkret organisatorisk problem (ibid). Det ene tilnærmingen utelukker ikke den andre.

BMS har blitt kritisert av flere for å være en ledelsesmote (Ax & Bjørnenak, 2005, s. 1-20; Braam, Benders, & Heusinkveld, 2007, s. 866-879; Cooper, Ezzamel, & Qu, 2017, s. 991-1025). Men på en annen side har styringssystemet også overlevd vesentlig lengre i forhold til hva som defineres som «vanlig» ved implementering av en ledelsesmote (Hoque, 2014, s. 33-59). Siden innholdet i konseptet ikke er særlig nytt, har i tillegg flere stilt spørsmål til hvorvidt BMS-modellen egentlig er et konsulentprodukt med ny innpakning av gammel kunnskap, men med ny merkelapp (Ittner & Larcker, 1998, s. 205-238). Enkelte forskere har også påpekt at BMS er et *forførende konsept* som kan være vanskelig for ledere å motstå (Andon, Baxter og Mahama, 2005, s. 29-38).

3.9.4 Data- og informasjonssystemer

Ulike ledere og beslutningstakere har behov for ulik informasjon. Etersom informasjonssystemer understøtter stadig flere arbeidsprosesser i en organisasjon, blir man avhengig av å endre teknologien eller bruken av denne for å endre organisasjonen. BMS som metodikk krever tilgang på mye data. Dårlige eller utdaterte data – og informasjonssystemer kan derfor gi utfordringer i forhold til tilgjengelighet og videreformidling av data til bruk i målstyring (McAdam & Walker, 2003).

3.10 Balansert målstyring i offentlige organisasjoner

Balansert målstyring ble i utgangspunktet utviklet med tanke på organisasjoner i privat sektor. Men styringssystemet har i stor grad også blitt adoptert og implementert i offentlig sektor (Johnsen, 2007, s. 144-146). En overgang fra privat til offentlig sektor vil imidlertid kreve en tilpasning, da offentlig virksomhet vil ha andre behov og mål i forhold til privat sektor.

Det overordnede formålet til en offentlig organisasjon er å oppnå bestemte mål for å tilfredsstille de ulike brukerne og samfunnet innenfor de rammene organisasjonen har fått tildelt. SSØ (2010, s. 27) beskriver hvordan statlig virksomhet kan erstatte og tilpasse de ulike perspektivene fra Kaplan og Norton sin modell:

«I økonomiperspektivet rettes ofte oppmerksomheten i statlige virksomheter mot ressursanvendelse og budsjettstyring. Kundeperspektivet retter oppmerksomheten mot virksomhetens forhold til brukerne, eventuelt også overordnet myndighet, og nytteverdien av det den gjør for brukerne.

Prosessperspektivet retter oppmerksomheten mot virksomhetens interne prosesser og arbeidsmåter.

Utviklingsperspektivet retter oppmerksomheten mot at satsinger og investeringer skal gi fremgang på lengre sikt. Ofte omhandler dette blant annet hvordan virksomheten ivaretar sine medarbeidere gjennom eksempelvis kompetansetiltak og arbeidsmiljø.»

Men statlig virksomhet er kompleks, og det er mange utfordringer knyttet til måling av resultater. God informasjon om egne resultater er derfor en viktig forutsetning for at statlige virksomheter skal kunne tilpasse seg endringer i samfunnet, og samtidig prestere godt i forhold til målene for virksomheten. Siden resultatene ofte ikke kan måles i økonomiske termer, og derfor resultatmåling spesielt viktig i statlige virksomheter.

Det er flere årsaker til at det har oppstått behov for et styringssystem som BMS i offentlige organisasjoner. For det første har det blitt stor interesse rundt systemer for prestasjonsmåling. Motivasjonen bak dette skyldes en rekke forhold; økt markedsorientering og konkurranse, rammebudsjettering, desentralisering av ansvar, resultatvurdering og kvalitetsmåling. For det andre gir nye og flatere organisasjonsmodeller virksomhetene større frihet til selv å disponere sine ressurser, mens de samtidig pålegges større ansvar for at målene nås. Den frie ressursdisponeringen og ansvar for måloppnåelse kan være vanskelig for strategisk ledelse å kontrollere og følge opp, siden denne myndigheten er delegert til mange virksomhetsledere. Dette skaper større krav til internstyring og et mer moderne styringssystem. For å utvikle et styringssystem som fokuserer på resultatmåling og resultatoppnåelse kreves en klargjøring av styringsstruktur og ansvarsforhold i organisasjonen.

3.11 Mål- og resultatstyring i staten

«Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten» (SSØ, 2010)

Mål- og resultatstyring har vært det overordnede styringsprinsippet i staten siden midten av 1980-tallet⁵ (SSØ, 2010). Det er forankret i Stortingets bevilgningsreglement og Reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser (økonomiregelverket)⁶. Hensikten med mål- og resultatstyring i staten er å øke effektiviteten ved at underliggende nivå får frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene (SSØ, 2010, s. 11). For etatsstyringen, herunder departementenes styring av underliggende virksomhet, innebærer dette at virksomheten ikke får detaljerte instruksjoner om ressursbruk og aktiviteter, men at fokuset i større grad rettes mot om virksomheten oppfyller sine overordnede mål med tilhørende effektiv ressursbruk.

Men mål- og resultatstyring er ikke en entydig metode for styring av offentlige virksomheter. SSØ (2010) hevder at styringsprinsippet kan utformes på ulike måter, men en grunnleggende forutsetning er at målene må konkretiseres og måles ved hjelp av kvantitative eller kvalitative metoder. Men det kan være en utfordring å konkretisere det overordnede målet slik at det gir et riktig og håndterbart fokus i den daglige styringen (SSØ, 2010, s. 12). Selv om det er vanskelig å formulere klare mål, kan resultatmåling gi verdifull og viktige læringsimpulser. Når man har tilegnet seg kunnskap om resultater, kan dette bidra til at det blir enklere å formulere klare mål for virksomheten.

⁵ Historisk er mål- og resultatstyring i staten iverksatt gjennom reformer av budsjettssystemet, økonomiforvaltningen, lønns- og personalpolitikken og krav om årlig intern virksomhetsplanlegging

⁶ Bevilgningsreglementet er fastsatt av Stortinget 26. mai 2005. Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003 med endringer, senest 8. juni 2010, og Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003 med endringer, senest 8. juni 2010 (samlet betegnet økonomiregelverket i dette dokumentet).

Videre må resultatene kunne vurderes i forhold til virksomhetens ressursbruk og måloppnåelse. Samtidig er mål- og resultatstyring et system for kontroll av virksomheten gjennom krav til måling og rapportering av resultater (SSØ, 2010, s. 6). Hensikten med resultatmåling er todelt; å gi overordnet nivå innsikt i, og kontroll med hva som oppnås samt gi brukerne og samfunnet økt innsyn (SSØ, 2010, s. 12).

Intensjonen med mål- og resultatstyring i staten er dermed å øke effektiviteten ved at underliggende nivå får frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene (SSØ, 2010). Likheten med NPM er dermed tydeliggjort, hvor NPM søker å bytte ut overordnet styring med desentralisering og delegering av makt og myndighet til underordnet ledd (Byrkjeflot, 1997). For departementenes styring av underliggende virksomhet (etatsstyringen), betyr dette i praksis at virksomhetene ikke får detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltsaker. Oppmerksomheten rettes heller i større grad mot om virksomheten oppfyller sine overordnede mål, og om det skjer med effektiv ressursbruk (SSØ, 2010, s. 11).

3.12 Forventninger til empiriske funn

Med bakgrunn i tidligere studier av BMS i Forsvaret, teorigrunlaget og ikke minst egen erfaring med styringsverktøyet MRR i Sjøforsvaret, har jeg dannet meg noen forventninger til funn i denne undersøkelsen. Dersom det rasjonelle perspektivet har forklaringskraft, vil innføringen av BMS og den videre utviklingen av MRR i Forsvaret kunne forstås som en formålsrasjonell endring som er iverksatt for at Forsvaret skal bli mer effektiv i forhold til målstyring og realisering av sitt overordnede samfunns mål. Basert på en slik tilnærming, vil man kunne anta at MRR oppleves som en god måte å styre Forsvaret på, og at bruken av styringsverktøyet oppleves som rasjonell.

På en annen side anses Forsvaret å være en organisasjon med sterk identitet og en rekke institusjonaliserte handlingsregler og normer. Disse faste, regelstyrte handlingene kan påvirke hvordan et styringsverktøy tilpasses og brukes i organisasjonen. I motsetning til det instrumentelle synet, vil dette da åpne opp for at MRR trolig ikke oppleves som en god og hensiktsmessig måte å styre Sjøforsvaret på.

4 Metode

Metode er teknikker eller verktøy som benyttes for å samle inn empiri, eller det vi kan kalle fakta om virkeligheten (Jacobsen, 2015, s. 19). Gjennom våre observasjoner av virkeligheten, er det lett å overgeneralisere og trekke forhastede konklusjoner (Johannesen, Christoffersen & Tufte, 2011).

I dette kapittelet vil jeg beskrive bakgrunn for valg av metodisk tilnærming for å besvare problemstillingen best mulig. Jeg vil først presentere forskningsdesign og tilnærming, før jeg går videre til forskningsmetoden jeg har valgt. Deretter vil jeg beskrive hvordan datainnsamlingen ble gjennomført og analysert, studiens utvalg, før jeg til slutt evaluerer studiens kvalitet.

4.1 Forskningsdesign

4.1.1 Hermeneutisk vitenskapsforståelse

Begrepet hermeneutikk betyr det samme som fortolknings- og forståelselære, og utledes av det greske ordet «*hermeneuein*» som betyr «å uttrykke, å utlegge og forklare». Hermeneutikk regnes som humanvitenskapens fortolkningstradisjon. Der fenomenologien søker å beskrive subjektive opplevelser av fenomener, søker hermeneutikken å fortolke meningen. En hermeneutisk vitenskapsforståelse er således anvendelig på områder man ikke kan måle, men hvor kunnskap utvikler seg gjennom forforståelse og fortolkning av data. Denne analysemetoden kalles den *hermeneutiske sirkelen* eller den *hermeneutiske spiralen* (Thomassen, 2006; Krumsvik, 2014).

Å definere begrepet forståelse, uten å inkludere hermeneutikken er vanskelig, da hermeneutikken er studiet av hva forståelse er og hvordan man bør gå frem for å oppnå forståelsen (Føllesdal, Walløe, Ugelvik, & Jåsund, 2000, s. 89). Formålet med denne studien er å utforske militære lederes erfaringer og opplevde utfordringer knyttet til bruk av MRR og målstyring i Sjøforsvaret. Forståelsen av slike erfaringer skapes ofte gjennom ord og en fortolkning av disse. I min hermeneutiske dialog med funnene må jeg derfor være ekstra oppmerksom på min forforståelse relatert til de erfaringer jeg har hatt med hvordan målstyring brukes i Forsvaret, og ikke minst hvordan denne erfaringen påvirker fortolkningen.

En slik tilnærmingen sammenfaller således med de produkter som beskrives av Føllesdal og Walløes.

4.1.2 Induktiv eller deduktiv tilnærming

En neste avveining er om studien skal ha en induktiv eller deduktiv tilnærming. Den deduktive metodens svakhet ligger i faren for at man i større grad får svar på hvordan den undersøkte oppfatter forskerens fortolkning av virkeligheten, ikke på hvordan den undersøkte selv fortolker virkeligheten (Jacobsen, 2015, s. 36). I en induktiv tilnærming er det derimot færre faser hvor det åpnes for fortolkning, og man kommer således nærmere den undersøktes fortolkning av data. Induktive og deduktive strategier skiller seg dermed fra hverandre på hvor åpne de er for ny informasjon (Jacobsen, 2015, s. 37).

Et viktig moment i denne studien, er at jeg ikke ønsker at noen teoretisk utledet hypotese skal legge begrensninger for datainnsamlingen. Med dette som utgangspunkt har jeg derfor valgt en induktiv tilnærming. Men uavhengig av hvilken tilnærming jeg velger, er det vanskelig å studere virkeligheten på en fri og åpen måte, helt uten forutinntatthet. Min teoretisk forståelse av målstyringssystemer og bruk av MRR i Sjøforsvaret, ønsker jeg derfor å utnytte på en slik måte at jeg oppnår en dypere forståelse av virkeligheten.

4.1.3 Casestudie eller små N-studie

Casestudier kan være hensiktsmessig når man vet lite om et fenomen. Men casestudier kan også være formålstjenlig når det er behov for et nytt perspektiv, eller for å gi ny kunnskap på et allerede etablert tema. En ofte referert definisjon av en case er beskrevet av Robert Yin (2014, s. 16);

«A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-world context, especially when the boundaries between phenomenon and context may not be clearly evident»

Målet med en casestudie er dermed å gi et flerdimensjonalt bilde av situasjonen som studeres (ibid). Man refererer ofte til at casestudier er beskrivende/eksplorerende design som bidrar til

å utvikle ulike teorier, og fordi problemstillingen ofte er av en utforskende kvalitativ karakter, vil denne typen design i all hovedsak bygge på en hermeneutisk vitenskapsforståelse. Casestudie er dermed en empirisk undersøkelse som fokuserer på et fenomen i sine naturlige omgivelser. Det er egnet til å skape en dypere forståelse av et spesielt forhold innenfor en bestemt kontekst. Kvalitative studier med få enheter kan også utføres som små N-studier. I forhold til case-studier tones betydningen av et spesielt sted eller spesiell hendelse ned, mens betydningen av fenomenet blir mer fremtredende. Grensen mellom case- og små N-studier kan følgelig være noe uklar og flytende (Jacobsen, 2015, s. 93).

4.2 Forskningsmetode

Konteksten i denne studien er Forsvaret, mens forholdet jeg ønsker å skape en dypere forståelse av er hvordan mål- og resultatstyring brukes i styringen av Sjøforsvaret. For å få en dypere innsikt og forståelse av hvordan styringsverktøyet brukes i praksis, har jeg i denne studien valgt kvalitativ metode. Denne metoden er godt egnet til å skape forståelse av et fenomen i en bestemt kontekst. Jeg vil derfor bruke en kvalitativ tilnærming i form av intervju og dokumentundersøkelse for å hente inn data.

En ulempe ved kvalitativ metode er at den anses som mindre objektiv ettersom det ikke er like standardiserte spørsmål som for eksempel i en spørreundersøkelse. Intervju er tidkrevende, grunnet planlegging, gjennomføring og transkribering av intervjuene. Likevel vil jeg få en større fleksibilitet og en dypere forståelse av respondentenes meninger og erfaringer rundt bruk av MMR i Sjøforsvaret, hvilket er hensiktsmessig i forhold til min problemstilling.

4.3 Datainnsamling

I dette delkapittelet vil jeg gjøre rede for studiens empiriske grunnlag. Først vil jeg presentere hvordan jeg har fått tilgang til data, samt valg av respondenter. Datainnsamlingen i denne studien følger en pragmatisk metode som har til hensikt å hente ut det beste fra kvalitativ metode.

4.3.1 Primær og sekundærdata

Studien vil i hovedsak baseres på dybdeintervjuer og dokumentstudier. Intervjuene vil være primærkilden, mens dokumentstudier benyttes som sekundærkilde til å utvikle konteksten.

Dokumentstudien vil samtidig være kilden til utvikling av spørsmål, og benyttes for å verifisere informasjon fra intervjuene. Dokumenters viktigste rolle i casestudier er å bekrefte annen informasjon (Jacobsen, 2015).

Jeg har gjennom studietiden også hatt uformelle samtaler med personell som har jobbet med mål- og resultatstyring på ulike nivåer i Forsvaret. Disse samtaler har vært viktig for å oppnå en dypere forståelse av temaet, og samtidig få innblikk i hvordan målstyringssystemet har utviklet seg i Forsvaret siden implementeringen i 2001.

I dokumentstudien har jeg gjennomgått kildemateriale relatert til balansert målstyring; eksempelvis ugraderte interne dokumenter om styringsprosessen av Forsvaret, konsulentrapporter om styringen i Forsvaret, tidligere masteroppgaver om temaet, artikler i temablader, aviser eller på internett om målstyringen av Forsvaret. Dokumentene har fått sitt utspring i anbefalinger fra intervjuobjektene, eller å følge opp kildehenvisninger fra ulike artikler og masteroppgaver innenfor temaet balansert målstyring. I tillegg har mitt ansettelsesforhold i Forsvaret gitt meg tilgang til ulike graderte dokumenter som er publisert på Forsvarets interne systemer. Dette gjelder blant annet Forsvarssjefens og Sjef Sjøforsvarets plan med tilhørende målbilde og styringsparameter.

4.3.2 Valg av respondenter

Intervjuobjektene, heretter kalt respondentene i undersøkelsen jobber i Sjøforsvarsstaben (SST). De første respondentene ble valgt ut på bakgrunn av dialog og anbefaling fra kollegaer i Sjøforsvarsstaben (SST). De øvrige respondentene ble deretter valgt ut gjennom ”snøballmetoden” (Biernacki og Waldorf, 1981, s. 141). Jeg ba her de første respondentene om å komme med anbefalinger til andre respondenter som følge av konkrete informasjonsbehov i studien. Jeg ønsket videre å intervjuene militære ledere fra ulike avdelinger i SST. Tanken med en slik tilnærming var å undersøke forskjeller og ulike oppfatninger knyttet til målstyringssystemet på tvers av avdelinger i Sjøforsvarets ledelse.

4.3.3 Utvalg

I kvalitative tilnærminger finnes det flere ulike kriterier, hvor utvalget styres ut fra hensikten med undersøkelsen (Jacobsen, 2015, s. 173). Innenfor kvalitativ metode må derfor de respondentene som kan gi mest mulig informasjon om det man skal forske på finnes. Et

fellestrekk med kvantitativ metode, er utfordringen med å bestemme hvor mange som er nødvendig for tilstrekkelig datamengde. For mindre kvalitative studier burde det være tilstrekkelig med 10-15 intervjuer, men av forskjellige grunner som tid og midler kan man nøye seg med færre (Johannessen et al., 2011). Med bakgrunn i kort tid til å gjennomføre intervjuene, analysere og drøfte disse, har jeg derfor begrenset meg til å gjennomføre fire intervjuer. Utvalget består av fire militære ledere med ulike stillinger innenfor ledelse og virksomhetsstyring i Sjøforsvarsstaben. Alle respondentene har mange års erfaring med bruk av MRR i Sjøforsvaret, og har dermed gjort meg i bedre stand til å svare på problemstillingen i oppgaven.

4.3.4 Intervjuguide

En intervjuguide er en mal for intervjuene, som tar utgangspunkt i teori relatert til studiens problemstilling (Ghauri og Grønhaug, 2010). I prosessen med å utarbeide intervjuguiden, var jeg bevisst på å at den skulle være detaljert nok til at jeg ville få med meg tilstrekkelig relevant informasjon knyttet til studien. Samtidig skulle den være så fleksibel at jeg ville få mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål underveis. Intervjuguiden ble delt inn i fire ulike deler; bruk av styringssystemet MRR i Sjøforsvaret, utarbeidelse av mål, styringsløsning og datakvalitet og til slutt andre styringsverktøy. Temaene ble valgt i den hensikt å få frem relevante data for å kunne besvare studiens problemstilling. I tillegg ble fokuset rettet mot det aktuelle området som skulle diskuteres under intervjuene. For å skape en god dynamikk i samtalen, var jeg samtidig bevisst på å formulere lett forståelige spørsmål (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 144). Det ble vurdert som en fordel at respondentene fikk mulighet til å forberede seg på temaet, så intervjuguiden ble sendt til alle respondentene etter at disse hadde akseptert å delta i studien.

4.3.5 Intervju

Kvalitativ datainnsamling skjer gjennom individuelle- og gruppeintervjuer, observasjoner og dokumentundersøkelser (Jacobsen, 2015, s. 141). Jeg har i denne studien valgt individuelle intervjuer. Fordelen med en slik tilnærming er at det kun er en person å forholde seg til. Samtidig minimeres risiko for at viktig informasjon blir borte, og respondentene har ikke mulighet til å påvirke hverandres svar som ved et gruppeintervju.

Dybdeintervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte intervju med utgangspunkt i en intervjuguide. Dette for å ha en fast ramme rundt tema, og samtidig fange opp relevant informasjon utenfor selve problemstillingen. Gjennom en abduktiv tilnærming med halvåpen datainnsamling fikk respondentene svare på åpne spørsmål, men ble samtidig styrt på hvilke temaer de snakket rundt (Jakobsen, 2015, s. 145). Dette valget ble tatt på bakgrunn av målstyringsverktøyets kompleksitet, i kombinasjon med at intervjuobjektene høye kompetanse og erfaringer innenfor sine respektive fagfelt da kunne lede frem til de mest relevante funnene i forhold til oppgavens problemstilling. En annen fordel med en slik struktur er at man kan endre rekkefølgen på spørsmålene i henhold til respondentenes svar (Ghuri & Grønhaug, 2010). Åpne intervjuer fordrer imidlertid fleksibilitet, aktiv lytting og evne til å bygge en rapport (Silverman, 2014, s. 166). En ulempe med åpne intervjuer er at det vil være vanskelig å sammenligne svarene eller telle antall like svar på et spørsmål. Dette er uansett ikke hensikten med denne studien, som heller vil forsøke å skape en helhetlig forståelse innenfor temaet.

Intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt. Fordelen med en slik gjennomføring er at faren for teknologiske utfordringer bortfaller, samtidig som det oppstår en fortrolig kontakt mellom intervjuer og intervjuobjektet. I tillegg kan kroppsspråket observeres.

Metodelitteraturen skiller mellom to hovedgrupper intervjusteder; en situasjon som er naturlig for intervjuobjektet og en som oppfattes som kunstig (Jacobsen, 2015, s.147). For å sikre at konteksten ikke skulle påvirke innholdet i intervjuet, ble intervjuene derfor gjennomført på respondentenes eget kontor.

Ved oppstart av hvert intervju fikk respondentene presentert et skriv hvor de signerte på samtykke til å innhente data. Det ble samtidig presisert at intervjuobjektene var sikret full anonymitet, både med hensyn til navn, stilling og avdeling. Alle intervjuobjektene måtte også samtykke til at jeg tok opp intervjuet på bånd. Fordelen ved å benytte lydopptak under intervju, er at får man en fullstendig registrering av rådata, hvilket er svært gunstig dersom man skal transkribere intervjuene i etterkant. I tillegg blir fokuset på å lytte og stille gode spørsmål, fremfor på å ta notater underveis i intervjuet (Saunders et al., 2012).

For å sikre et best mulige utvalget, øke reliabiliteten og forhindre at intervjuobjektene skulle oppsøke kjente nettverk og meningsfeller, ble alle intervjuene avsluttet med et spørsmål om intervjuobjektene mente andre personer burde vært intervjuet for å danne et komplett bilde av virkeligheten. Respondentene kvalitetssikret utvalget mitt og sa seg enig i at det var tilstrekkelig for å gi et valid inntrykk av problemstillingen. Gjennomføringen av intervjuene foregikk i perioden mars og april 2021, og forsøkt avgrenset til ca. 60 min. Dette for å beholde interessen til intervjuobjektet (Jacobsen, 2015, s. 144-145, 149).

4.3.6 Analyse av data

Kvalitativ analyse starter med en samling av rådata, som deretter må struktureres og forenkles (Jacobsen, 2005, s. 186). Avhengig av forskningsstrategi og hvordan man som forsker ønsker å analysere de kvalitative dataene, må man i etterkant av gjennomført intervju bestemme seg for om man skal jobbe direkte fra opptakene eller transkribere hele intervjuet. Ideelt sett bør intervjuer som er tatt opp på bånd transkriberes (Jacobsen, 2005, s. 189). Fordelen med å transkribere er helheten, og at man ikke risikerer å glemme eller miste ting som fort kan skje hvis man bare lytter til et båndopptak. Men transkripsjon er en meget omfattende og tidkrevende prosess. Med begrenset tid til rådighet, fant jeg det derfor mest hensiktsmessig å jobbe direkte fra opptakene. Denne tilnærmingen fordret imidlertid at jeg måtte finne en effektiv måte å holde oversikt på hvor fremtredende og viktig informasjonen fremkom i de ulike intervjuene. Løsningen ble at jeg laget en indeks på intervjuene ved bruk av telleverket på båndopptakeren. På denne måten kunne jeg identifisere hvor i intervjuene det fremkom tema eller forhold som jeg oppfattet som viktig å ta med seg inn i analysefasen. I tillegg tok jeg enkle notater underveis i intervjuene.

4.4 Datakvalitet

Hvor gode er konklusjonene jeg har trukket? Dette delkapittelet evaluerer datamaterialet ved å se nærmere på begrepene validitet og reliabilitet. Avslutningsvis i delkapittelet ønsker jeg å belyse noen etiske prinsipper.

4.4.1 Validitet og reliabilitet

Intern og ekstern validitet er sentrale aspekter for å opprettholde enhver studies gyldighet (Jacobsen, 2015, s. 214-219). En av utfordringene med en kvalitativ studie er muligheten for

etterprøvnbarhet. Siden denne studien er et «øyeblikksbilde» av militære ledere sine subjektive meninger knyttet til mål- og resultatstyring i Sjøforsvaret, vil resultatene av studien følgelig ikke si noe om hvordan bruk eller effekter endrer seg over tid. I så fall ville undersøkelsen måtte gjentas på et senere tidspunkt. Men et tversnittstudie vil imidlertid tegne et bilde av hvordan målstyringssystemet oppleves, og i så måte avdekke intervjuobjektene synspunkter i en riktig kontekst.

Mens den interne gyldigheten tar for seg om et fenomen er beskrevet på riktig måte, så omhandler den eksterne gyldigheten hvorvidt resultatene kan overføres til andre utvalg og situasjoner (Jacobsen, 2015, s. 222-230). Det er en fare for at forutinntatte meninger og holdninger til organisasjonen eller den militære profesjonen påvirker faktiske funn. Tilhengere av det positivistiske idealet hevder at samfunnsvitenskapene kan og bør være nøytrale og verdifrie. Forskeren skal ikke ta parti, og samtidig ikke legge opp et forskningsopplegg som bevisst gir et spesielt resultat (Jacobsen, 2015, s. 53). Homogeniteten mellom intervjuer og intervjuobjektene, der alle er offiserer med lang erfaring fra Forsvaret, gir også en fare for at studien kan overse blindsoner som en utenforstående kunne ha oppdaget. Dette har ikke latt seg omgå, men utvalgets faglige bredde og forfatterens bevisste forhold til at det er teorien som må være forklaringsmekanismen, anses å være en styrke i forhold til studiens validitet.

Det er en styrke for validiteten i studien at alle respondentene innehar sentrale stillinger innenfor ledelse- og økonomistyring i Sjøforsvaret. Samtidig er det en svakhet at det kun er intervjuet militære ledere på nivå to i Sjøforsvaret, og ikke ned på operativ avdeling. Dette kan svekke gyldigheten i funnene og dermed validiteten i studien. Men siden det er nivå to i Sjøforsvaret gir styringsparameter og følger opp måloppnåelse for underliggende nivå, anses utvalget som dekkende i forhold til å svare på studien problemstilling og følgelig øke dens validitet.

I kvalitative studier er det utfordrende å teste reliabiliteten gjennom standardiserte metoder. En av årsakene til dette er at innsamling av data ikke foregår som en utskilt fase i undersøkelsen, men gjennomføres i nær tilknytning til analysen og tolkning av data. For å

kunne vurdere reliabiliteten til kvalitative data, er det derfor viktig å se på en rekke forhold knyttet til undersøkelsen, eksempelvis undersøkelsesopplegget, kildenes troverdighet, hvordan datainnsamlingen er gjennomført og konteksten studien gjennomføres innenfor. For å øke studiens reliabilitet var jeg derfor bevisst på å utforme ikke-ledende spørsmål i intervjuguiden. Jeg var også opptatt av å stille oppklarende spørsmål der jeg var i tvil om hva meningen med utsagnet betød. Den menneskelige hukommelsen er ikke skapt for å lagre store mengder detaljert informasjon med usikker nytteverdi (Jacobsen, 2015, s. 228). Bruk av båndopptaker i intervjuprosessen samt transkribering av intervju vil bidra til større nøyaktighet i forhold til registrering av data. Men båndopptaker kan også føre til at respondentene muligens vil uttale seg mindre fritt, og dermed at man mister viktig data i studien.

4.4.2 Ethiske prinsipper

I forkant av datainnsamlingen ble studiet meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Dette ble gjort for å sikre forsvarlig datainnsamling i tråd med retningslinjer for frivillig deltakelse, anonymitet og samtykke til bruk av data. Siden jeg skulle forske på egen organisasjon ble forskningsprosjektet også godkjent av arbeidsgiver og Forsvarets forskningsråd.

I kvalitative intervjuer er det viktig å ivareta integriteten til de personene som intervjues. Jeg har derfor vært bevisst min egen rolle som forsker gjennom hele studien. Det å forske på egen organisasjon kan også oppleves som sensitivt i seg selv. Alle data i intervjuprosessen har derfor blitt fulgt nøye opp med blant annet sitatsjekk for å bekrefte innhold og kontekst.

Jacobsen (2015) poengterer at sikring av respondentenes anonymitet er en av de mest utfordrende aspektene ved dybdeintervjuer. Etter at intervjuene var gjennomført, slettet jeg lydfilene og satt kun igjen med den anonymiserte transkriberingen.

5 Analyse

Studien tar utgangspunkt i hvordan styringsverktøyet mål- resultat og risikostyring (MRR) brukes i styringen av Sjøforsvaret. I denne delen av oppgaven vil det innsamlede datagrunnlaget fra intervjuer og sekundærkilder bli presentert og analysert. Analysen har til hensikt å svare på studiens todelte problemstilling:

«Hvordan brukes mål-resultat og risikostyring i Sjøforsvaret, og hvilke utfordringer og suksessfaktorer er knyttet til bruk av styringsverktøyet?»

Intervjuene startet med et innledende fokus på MRR som styringsverktøy. I denne delen av intervjuet var jeg ute etter å få svar på hvordan verktøyet ble brukt i styringen av Sjøforsvaret og hvordan målbildet ble utledet. I andre del av intervjuet var fokuset utarbeidelse av mål og styringsparameter, og hvordan resultatene fra ulike målinger ble brukt i forbindelse med oppfølging av målstyring og rapportering. I del tre av intervjuet ble det stilt spørsmål relatert til IKT-systemer for understøttelse av målbildet og datakvalitet. I siste del av intervjuet var andre styringsverktøy og integrasjon av disse mot MRR tema. Men funn fra denne delen av intervjuet ble vurdert til å gi ingen eller lav verdi i forhold til studiens problemstilling.

5.1 Forankring

En god styringsprosess forutsetter en tydelig, aktiv og engasjert ledelse som har god dialog med overordnet nivå og med ansatte i virksomheten (Northcott & Taulapapa, 2012). Temaet lederforankring ble tatt opp av alle respondentene i studien, og oppleves som helt sentral i forhold til å lykkes med å implementere og ta ut gode effekter av et styringssystem i organisasjonen.

«Hvis vi skal lykkes med MRR i Sjøforsvaret bør nok verktøyets verdi og hva man ønsker å oppnå...hvor man vil, i større grad kommuniseres fra ledelsen og ut til nivåene under» - Respondent 2

«Skal vi få med staben må de kjenne seg igjen i Sjøforsvarets målbilde. De må kjenne seg igjen i sine leveranser og ikke FSJ sine» - Respondent 3

Begge respondentene er med på å tydeliggjøre ledelsens rolle og betydning i en organisasjon. Denne forståelsen stemmer godt overens med Selznick (1957), som fremhever viktigheten av lederens betydning i institusjoner; organisasjoner kan styres, mens institusjoner krever ledelse. Kontinuerlig ledelsesforankring kan være en utfordring i Forsvaret hvor ledere ofte skifter posisjoner. Manglende lederforankring er trukket frem som en av årsakene til at Luftforsvaret hadde en seremoniell implementering av MRR i 2014 (Dale).

«Bytter man sjefer, endres ofte det strategiske fokuset og følgelig vil også flere av målene byttes ut....så vi har ikke hatt den store stabiliteten på målbildet de siste årene, og dette har nok påvirket kvaliteten» - Respondent 2

Flere av respondentene er enig i at styringsverktøyet ikke er godt nok forankret i ledelsen. Ved utdypende spørsmål om det er enkelte avdelinger som utpeker seg i forhold til hvor godt forankret styringsverktøyet er, nevner en respondent at MRR er best forankret i de avdelingene der styringsparameterne blir brukt mest aktivt. Det er også disse avdelingen som er mest engasjert og involvert i utarbeidelsen og rapportering på mål i målbildet. Northcott og Taulapapa (2012) påpeker i sin studie at jo mer erfaren man blir i bruken av BMS, jo mer utvikler man modellen til å passe sin egen virksomhet.

«Status på målbildet presenteres på jevnlige ledermøter i SJØ, hvor minimum to målbobler skal gjennomgås på hvert møte. Status danner grunnlag for videre rapportering til høyere nivå gjennom resultat- og kontrollrapport» - Respondent 1

I Sjøforsvarets plan er det besluttet at status på alle målboblene i målbildet skal gjennomgås i løpet av gjennomføringsåret, men flere av respondentene kan bekrefte at denne syklusen ikke ble opprettholdt i 2020. Bakgrunnen for dette kan nok skyldes flere forhold, hvor Covid-19 kan være en av årsakene, men fokus på MRR i Sjøforsvarets ledergruppe oppfattes av flere respondenter som en kritisk suksessfaktor for at styringssystemet skal kunne fungere i henhold til intensjon i Sjøforsvaret.

«Det har i lang tid vært ekstremt høyt fokus på hendelsen med KNM Helge Ingstad og mindre fokus på målbildet i ledergruppemøtene. Skal vi bruke mye tid på et målbildet og tilhørende prosesser må det også få et større fokus i ledelsen» - Respondent 2

5.2 Mål- og resultatstyring som prinsipp

Konseptets utviklingsforløp i Norge viser at BMS var svært populært rundt årtusenskiftet, men at populariteten ikke har dabbet av i like stor grad som man kunne forvente basert på ledelsesmoteteori. Madsen (2012) sin studie indikerer at konseptet har etablert seg og blitt en del av det man kan regne som «god praksis» innenfor økonomi- og virksomhetsstyring i Norge. Mål- og resultatstyring er som tidligere nevnt ikke en entydig måte for styring av offentlige virksomheter, men Forsvaret baserer likevel målstyringen av etaten på balansert målstyring. Modellen ble introdusert da Forsvaret stod ovenfor en rekke styringsutfordringer, og ut ifra et institusjonelt perspektiv er det nærliggende å anta at balansert målstyring ble implementert for at Forsvaret skulle skaffe seg legitimitet i sine institusjonelle omgivelser. Denne forståelsen sammenfatter også med respondent 4 sine tanker rundt hvorfor Forsvaret tok i bruk et nytt og moderne styringskonsept, og på denne måten signaliserte til omgivelsene at de hadde tatt nødvendige grep for å effektivisere virksomheten.

«Balansert målstyring ble vel innført og videreutviklet for å løse en rekke av Forsvarets styringsutfordringer...og ikke minst legitimitet etter milliardsprekken i 2004» - Respondent 4

Men Forsvaret tok ikke i bruk balansert målstyring utelukkende av legitimitetsgrunner, men også av instrumentelle og rasjonelle årsaker (Østby, 2016). Madsen og Steinheim (a 2014) sin studie påpeker at en blanding av rasjonelle og sosiologiske faktorer (institusjonell teori) kan forklare hvorfor balansert målstyring har så høy adaptjonsrate i organisasjoner.

På oppfølgingsspørsmål om respondentene opplever mål- og resultatstyring som en god måte å styre Forsvaret på, er alle respondentene positive til konseptet og uttrykker at målstyring i et organisasjonsteoretisk perspektiv er viktig for å kunne sette strategiske mål, slik at Forsvaret på en effektiv måte skal kunne oppnå den overordnede effekten i Forsvarets resultatkjede. Dette gir styringskonseptet en høy grad av instrumentell verdi.

Når det kom til spørsmålet om styringsverktøyet ble brukt aktivt i styringen av Sjøforsvaret, uttrykte flere av respondentene at styringsverktøyet ble brukt, men i større grad til rapportering enn styring.

«Vi har ikke tatt MRR så mye i bruk som er nødvendig i forhold til å oppnå tilfredsstillende kvalitet. Sjøforsvaret er moden for å ta det i bruk, men vi er ikke helt i mål enda» - Respondent 2

«Styringssystemet er implementert, men brukes vel i større grad til rapportering enn styring» - Respondent 3

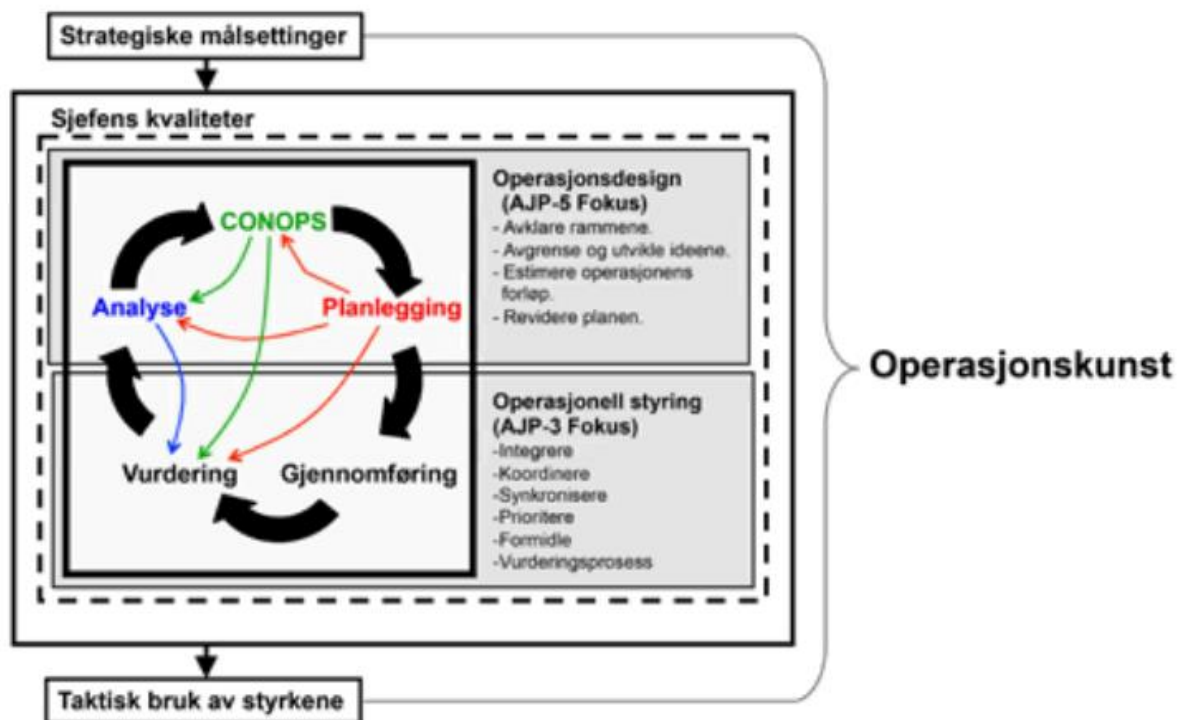
Disse observasjonene sammenfaller med Dale (2014) sin studie om bruk av balansert målstyring i Luftforsvaret. Dale (ibid) konkluderte i sin studie med at styringsverktøyet kun var seremonielt implementert i Luftforsvaret, og dermed en lav grad av praktisk utførelse av verktøyet i organisasjonen.

Flertallet av respondentene var i utgangspunktet positive til å benytte mål- og resultatstyring som styringskonsept i Forsvaret, og uttrykte samtidig at prinsippene som ligger til grunn for denne styringsmodellen er gode. Imidlertid påpekte to av respondentene at Forsvaret har en egen metode for operativ planlegging, også kalt operasjonsdesign.

«Jeg har alltid lurt på hvorfor vi benytter ulike metoder...en metode i operativ planlegging og en annen bedriftsøkonomisk metode i målstyringsarbeid» - Respondent 4

«I operativ planlegging benyttes operasjonsdesign. Kunne dette ha erstattet balansert målstyring som metodikk og vært bedre egnet til den type organisasjon som vi har...jeg vet ikke» - Respondent 3

Balansert målstyring ble i utgangspunktet utviklet med tanke på organisasjoner i privat sektor. Respondentene fremhever at man ikke har noen garanti for at en modell som er hentet og oversatt fra privat sektor nødvendigvis ville gi en større organisatorisk effekt, enn det Forsvaret ville ha fått ved å ta i bruk en metode fra operativ planlegging. Men operasjonsdesign er i alle fall en kjent modell som er «inkorporert» og dermed institusjonalisert i organisasjonen.



Figur 7 - Operasjonsdesign

Figur 7 viser et militært operasjonsdesign som har mange likheter med BMS-modellen (Forsvarets fellesoperative doktrine, 2019)

5.3 Målbildet og mål

«Målbildet består av flere aspekter enn bare operativ evne, og hvis man ikke har troverdighet i befolkningen, så har man heller ingen evne...man bygger således operativ evne gjennom mange flere aspekter en kun nautiske mil på havet...ut ifra ideen om at «what you measure is what you get» så må målene være av mer dynamisk karakter» - Respondent 1

Det finnes ingen fasit på hva som er en «riktig» inndeling i mål på ulike nivåer, eller hvilke typer overordnede mål en virksomhet må ha (SSØ, 2010). Sjøforsvarets målbilde er langt på vei en direkte speiling av Forsvarssjefens målbilde. Dette gir organisasjonen noen utfordringer i forhold til verdien det gir å styre etter mål som ikke er utviklet og konkretisert i egen organisasjon.

«Vi er politisk styrt og ergo blir målene satt av noen andre enn oss» - Respondent 1

Teorien om begrenset rasjonalitet og «administrative man» (Christensen et al, 2009) understreker dette poenget ved å hevde at mål i etablerte offentlige organisasjoner tar utgangspunkt i de føringer som beslutningstakerne har gjennom organisasjonens formelle struktur.

«Vi må ha et målbilde som er relevant for styring av vårt konsern, og som gir verdi for oss. Vi er i så måte avhengig av handlefrihet i forhold til vår særegenhet» -

Respondent 3

Respondent 1 og 3 sine tanker knyttet til det å ha ett «felles» målbilde i hele sektoren, oppsummerer egentlig deler av kjernen i denne studien. Hele intensjonen med mål- og resultatstyring i staten er å øke effektiviteten ved at underliggende nivå får frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene. Men når disse målene er satt av overordnet nivå, og «kopieres» nedover i organisasjonen vil både eierskap til mål og den lokale handlefrihet påvirkes. På en annen side så skal jo Sjøforsvaret bidra til at Forsvarssjefen oppnår sitt mål, så det bør jo være en sammenheng mellom de to målbildene. Denne dimensjonen treffer også koblingen mellom styring og rapportering:

«De siste årene har vi opplevd en direkte speiling av FSJ målbilde. Dette har i mine øyne bidratt til liten grad av eierskap til Sjøforsvarets målbilde i egen organisasjon, all den tid at målbildet og prosesser rundt dette blir et produkt for å tilfredsstille nivået over enn styring lokalt» - Respondent 2

Uklare mål kan føre til at organisasjoner heller velger et alternativ som gir god nok, eller tilfredsstillende grad av måloppnåing (Christensen et al, 2009). Denne forståelsen forsterkes

når flere av respondentene gir uttrykk for at mange av målene ikke gir noen verdi i forhold til styring av Sjøforsvaret:

«Gjennom å speile FSJ sine mål tar vi ikke ut potensialet ved å ha et eget målbilde med egne mål som er relevant for egen virksomhet» - Respondent 3

«Noen mål er veldig gode, mens andre mål er heller dårlig...og sånn vil det nok være. Der hvor vi i mange år har kopiert FSJ mål, har nok flere av disse målene ikke gitt noen videre verdi for oss» - Respondent 2

En positiv effekt av å bruke BMS som styringssystem er i følge Northcott & Taulapapa (2012) at organisasjonen får mulighet til å dreie fokuset til det man anser som viktigst for virksomheten. Selv om det er liten fleksibilitet knyttet til å utarbeide et lokalt målbilde som divergerer mye i forhold til Forsvarsjefens målbilde, har likevel Sjøforsvaret fått inn en ekstra dimensjon i årets målbilde:

«Skjer det alvorlige ting i virksomheten, vil dette naturlignok gjøre noe med hva man ønsker å fokusere på i målbildet...eksempelvis har hendelsen med KNM Helge Ingstad ført til at Sjøforsvaret har etablert et nytt mål som heter sikker drift» - Respondent 2

Antall mål i FSJ målbilde har også blitt redusert de senere år. Flere av respondentene tolker dette som et positivt i forhold til å prioritere de målene som da gir antatt størst effekt.

«Vi hadde en periode med ekstremt mange mål i FSJ målbilde, og da var det ikke lett å forholde seg til hvilke mål som var viktigst eller som gav størst effekt ift den overordnede måloppnåelsen. Heldigvis består dagens målbilde av langt færre mål» - Respondent 3

5.4 Måling av styringsparameter

Et styringsparameter uttrykker som oftest bare en enkelt side ved det overordnede målet, og man er derfor avhengig av å kunne måle flere dimensjoner ved de overordnede målene for å kunne være i stand til å vurdere måloppnåelse (SSØ, 2010, s. 22).

Flere av respondentene i studien opplever at det er flere gode mål i Sjøforsvarets målbilde, men er samtidig usikre på om det måles på de riktige parameterne.

«Man får det man måler...hvis det gir noen verdi at vi har seilt x-antall døgn..vel, da er vi kanskje på feil spor. Man burde heller ha sett på kvaliteten på denne aktiviteten..har de om bord den rette kompetansen, er de samtrent osv...men det er jo ikke så lett å måle kvalitet med de systemene vi har pr i dag» - Respondent 3

«Mål hvor man kan sette to streker under svaret er nok enklere å utarbeide og forholde seg til, kontra eksempelvis enkelte HR-mål» - Respondent 2

Tidligere Forsvarssjef Sverre Diesen (2013) hevdet blant annet at en rekke kvantitative målinger ikke ville klare å gjenspeile Forsvarssektorens kompleksitet. Problemstillingen som Diesen adresserer er imidlertid ikke unik for Forsvaret som organisasjon, og Ittner og Larkers (2003) studie av prestasjonsmålinger i en rekke amerikanske bedrifter konkluderer langt på vei med det samme.

«Hvor mye kan vi eksempelvis styre på og påvirke ressursen EBA....ikke veldig mye, og hvilken verdi gir da denne ressursdimensjonen i Sjøforsvarets målbilde? Det må være styringsparameter vi kan gjøre noe med...hvis jeg rapporterer rødt på EBA har Sj S ingen reell mulighet til å påvirke dette. Ansvar for EBA er tillagt Forsvarsbygg» - Respondent 3

Det å utnytte ikke-finansielle målinger til å få positive effekter på organisasjonens endelige mål kan i mange sammenhenger være vanskelig. Eksempelvis vil det være lettere å måle økonomiske verdier i Forsvarets målbildet enn operativ evne. En organisasjon som opplever utfordringer med målinger, kan ifølge Madsen og Stenheim (c 2014, s. 121-131) også risikere å komme i en situasjon hvor den sosiale og politiske motstanden mot systemet øker. Men dersom organisasjoner overkommer utfordringene de har knyttet til ikke-finansielle målinger, parallelt med at det bygges gode kausale sammenhenger som kontinuerlig søkes utbedret, hevder studien at organisasjonen har klart å oppnå bedre resultater (ibid).

Ittner og Larkers studie (2003) poengterer at ledere ofte velger feil måleparametere, og som en konsekvens av dette får dårlige målinger og analyser av resultatene. Flere av

respondentene uttrykker også at flere av styringsparametere ikke har blitt endret på mange år. Hvilken konsekvens dette har fått i forhold til å gjennomføre troverdige målinger er de imidlertid usikre på.

5.5 Måling og vurdering av resultater

Måling og vurdering av resultatene knyttet til de fastsatte styringsparametere indikerer om iverksatte tiltak er gode og hensiktsmessige, og om målene er nådd med effektiv ressursbruk (SSØ, 2010). Det skal også gis status på risikoer som kan påvirke måloppnåelsen.

Sjøforsvarets vurdering av status på mål fastsettes i forbindelse med tertialvis rapportering til Forsvarsstaben som innspill til resultat- og kontrollrapport (RKR). Målbobleier gjennomfører denne vurderingen, basert på rapportert status fra styringsparameteransvarlige. Et sentralt spørsmål i første delen av intervjuet var om respondentene opplevde om MRR ble brukt aktivt i styringen av Sjøforsvaret. Her hadde respondentene ulik oppfatning til om styringsverktøyet ble brukt som et rapporterings- og styringssystem, eller bare en av delene.

«Rapportering på status i målbildet gjennom RKR-rapporteringen skaper nok størst interesse på nivået over oss» - Respondent 2

«MRR brukes i styringen av Sjøforsvaret, men i stor grad for å produsere output til resultat og kontrollrapport» - Respondent 3

Å måle effekter av virksomhetens arbeid for brukerne eller samfunnet er viktig fordi det viser i hvilken grad selve målet for virksomheten oppfylles (SSØ, 2010). Resultatene kan også sammenlignes med tidligere resultater, og med resultater i andre enheter med tilsvarende oppgaver. Rapportering fra alle Forsvarets DIF'er til høyere nivå skal gi en verdi for både Forsvarsstaben og i neste instans FD.

5.6 Årsak-virkningssammenheng

I følge Kaplan og Norton (1996) kan et årsaks-virkningsforhold uttrykkes som en sekvens med hvis-da utsagn innenfor alle perspektivene i modellen. Styringssystemet bør samtidig være designet på en slik måte at alle relasjonene (hypotesene) mellom strategiske mål og tilhørende måltall eksplisitt kan styres og valideres.

Den vertikale styringsprosessen i Forsvaret består av planlegging, gjennomføring og oppfølging. I denne prosessen står resultatkjeden sentralt; ressurs-aktivitet-resultat-effekt. To av respondentene uttrykte at koblingen mellom mål i resultatkjeden kunne være komplekse, og følgelig ikke alltid så lett å forstå.

«Det er bestemt at man skal ha samme logikk, hvor målbildet baseres på RARE-kjeden. Men jo lenger man kommer ut i denne kjeden, jo vanskeligere er det å si noe om effekter...som tross alt er et kvalitativt mål» - Respondent 2

Respondent 2 sin forklaring forsterkes av respondent 1, som tar opp utfordringen med at Forsvaret består av flere aktører, som hver for seg og samlet har en betydning og påvirkning på mål og måloppnåelse i målbildet.

«Når det gjelder årsak-virkningssammenheng i målbildet er dette en kompleks greie. For at vi skal nå våre mål er vi avhengig av flere aktører, eksempelvis FLO, FMA, CYFOR og FFI. Dette gjør det krevende ift måloppnåelse og fordrer at man må forstå hva det er jeg må gjøre i min organisasjon for å oppnå disse målene her» - Respondent 1

Resultatkjeden er et nyttig verktøy som utgangspunkt for effektmåling. Men effekter i resultatkjeden er ofte et resultat av ikke bare én men flere aktiviteter og tjenester i virksomheten. Selv om man har en klar beskrivelse av virksomheten, og de ulike tiltakene i resultatkjeden, peker flere av respondentene på at aktører som «treffer» og griper inn i Sjøforsvarets målbilde, kompliserer forståelsen av ulike årsaks-virkningssammenhenger og hvordan disse påvirker hverandre. Denne forståelsen sammenfaller også med Madsen og Stenheim (a 2014) sin studie av de kausale sammenhengene mellom lead- og lag-indikatorer, og mellom indikatorer i de fire ulike perspektivene som BMS modellen bygger på. Flere andre studier (Nørreklit, 2000) underbygger denne kritikken, og peker på at det ofte er lite kunnskap om årsaks-virkningssammenheng mellom ulike mål og ytelse i modellen.

5.7 Kompetanse

Oppskriften på god implementering av en organisasjonsidé eller konsept, er ifølge Røvik (2007, s. 313) å sørge for at de ansatte blir informert og får opplæring (i den grad det er nødvendig) for at de skal kunne utføre de nødvendige oppgavene på en riktig måte.

Når respondentene fikk spørsmål om hvilke utfordringer de opplevde knyttet til bruk av MRR i Sjøforsvaret, svarte tre av fire respondenter kompetanse.

«Det er først etter mange års tjeneste, og ofte når man begynner å jobbe i stab at man kommer i befatning med MRR som konsept» - Respondent 4

Flere av respondentene gir uttrykk for at det mangler nødvendig opplæring for ledere og mellomledere, som tross alt skal kommunisere og operasjonalisere styringsverktøyet til sine ansatte. Høy turnover av personell ble i tillegg tatt opp av en respondent. Forsvaret er en organisasjon hvor personellet ofte bytter stilling. Dette kan skape en utfordring med tanke på kompetanseoverføring, og ikke minst kontinuitet i nøkkelstillinger som er direkte involvert i mål- og resultatstyringsprosesser.

«Vi har en kraftig turnover av personell...I tillegg er første gangen de møter modellen og metodikken når de kommer på nivå 3» - Respondent 1

Læring og forbedring er siste steget i BMS sitt styringshjulet, og utgjør selve hensikten med resultatmålingen (SSØ, 2010).

«Målbilde og tilhørende mål er det man velger å fokusere på i en angitt periode, vel vitende at da har man bevisst valgt vekk noe andre mål. Men disse målene kan man ikke glemme, de vil jo mest sannsynlig dukke opp igjen hvis noe går dårlig» -

Respondent 1

En vektlegging av lagarbeid kan bidra til rask identifisering av innovasjon og dermed «beste praksis» i organisasjonen (Kaplan & Norton, 2004). Men læring og vekst fordrer at man først har tilegnet seg inngående innsikt og kompetanse i bruk av styringssystemet.

*«Det ligger noen utfordringer kulturelt ift hva man lærer på Forsvarets utdanningsinstitusjoner og frem til man faktisk kommer i befatning med bruk av MRR»
- Respondent nr 1*

Det er lederne som er ansvarlig for å skape en god kultur for læring og forbedring, og et system for oppfølging av resultater. Men da må de riktige premissene for læring være tilstede. Tilstrekkelig kompetanse for å kunne bruke styringsverktøyet optimalt var et perspektiv jeg ikke hadde reflektert noe særlig over underveis i studien. Funnet var derfor overraskende, men likevel relevant i forhold til hvilke suksessfaktorer som må være tilstede for å lykkes med bruk av MRR i Sjøforsvaret.

5.8 IKT-systemer og datakvalitet

En vellykket implementering og bruk av styringsverktøyet MRR fordrer et funksjonelt og oppdatert IKT-system. Forsvaret har en rekke ulike systemer og plattformer relatert til styring og ledelse. Flere av respondentene uttrykte at dette gjør det spesielt utfordrende i forhold til rapportering og oppfølging av resultater.

«Man burde ha fått på plass et gjennomgående system for rapportering. Dette ville ha ført til mindre byråkrati og mer effektiv anvendelse av tid» - Respondent nr 1

Dette bildet forsterkes av respondent 2 og 4 som sier følgende:

«Datakvalitet på organisasjonen i SAP er god, og når organisasjonen er laget kan man knytte dette til stillinger, faktisk ÅV, materiellhjemler osv....utfordringen er at fartøyene rent logistisk blir styrt i et annet system (IFS). Det er dermed ikke mulig å ta ut et fullstendig bilde i SAP» - Respondent 2

*«Så lenge datakvaliteten ikke er god nok, kan man måle så mye man vil» -
Respondent 4*

Datadrevne beslutninger påvirker ytelse. En MIT studie publisert i 2011 (Brynjolfsson et al), hvor data fra 179 virksomheter ble analysert for å se om det er forskjell på selskaper som i stor grad har datadrevet beslutninger sammenlignet med gjennomsnittet av selskaper, konkluderte med at både produktivitet og profitt økte med i størrelsesorden 5% hos

førstnevnte selskaper. Sjøforsvarets ulike strukturelement er primært dataobjekt og kilde til status på operativ evne. Strukturdata er følgelig ryggraden i systemet og må holde høy kvalitet for å understøtte målbildearbeidet.

I 2019 tok Forsvaret i bruk den nye styringsløsningen Corporator. Ambisjonen var å redusere tidsbruk på rapportering og oppfølging fra DIF, øke kvaliteten på styringsinformasjonen og få etablert en plattform for læring og kontinuerlig forbedring. Gjennom å standardisere prosesser og bruk av *en* kilde til masterdata skulle løsningen forbedre Forsvarets styringsprosesser relatert til mål- og resultatoppfølging. Når respondentene får spørsmål om den nye styringsløsningen, trekker en av informantene frem at den nye løsningen ikke har bidratt til nevneverdige forbedring av prosesser.

«Ny styringsløsning har ikke bedret prosessen rundt MRR, men det kan bli bra på sikt» - Respondent 4

Bildet forsterkes av respondent 2 som også informerer om vesentlig dobbelt-arbeid i forbindelse med rapportering til tertialvis resultat- og kontrollrapport (RKR):

«Ny styringsløsning har fortsatt lav funksjonalitet, og pga. dette rapporteres det i tillegg som før...det vil si en dobbelt-rapportering som tar tid og dermed lite kosteffektivt» - Respondent 2

Dette viser at Forsvaret fortsatt har utfordringer med å oppnå tiltenkte effekter, og viser at innføringen av balansert målstyring og den senere tids videreutvikling av tilhørende styringsprosesser, ikke utelukkende bør forstås gjennom et instrumentelt perspektiv, men at også ulike institusjonelle perspektiver må tillegges i forklaringen.

5.9 Eksisterende empiri

Funnene i denne studien har blitt sammenlignet med andre tilsvarende studier om bruk av balansert målstyring i Forsvaret. Selv om disse studiene har fokus på selve implementeringen av MRR i henholdsvis Forsvaret og Luftforsvaret, er enkelte av funnene fra både Østby (2016) og Dale (2014) sine studier overførbare til denne studien. Spesielt vektlegges funn til hvordan militære ledere opplever styringsverktøyet, og hvordan dette brukes i praksis.

6 Konklusjon

Med utgangspunkt i studiens teoretiske perspektiv, funn og analyse har dette kapittelet til hensikt å besvare studiens problemstilling:

«Hvordan brukes mål-resultat og risikostyring i Sjøforsvaret, og hvilke utfordringer og suksessfaktorer er knyttet til bruk av styringsverktøyet?»

Formålet med studien er å bidra med kunnskap om hvordan mål- og resultatstyring brukes i styringen av Sjøforsvaret. Studien kan på mange måter også bidra til å øke forståelsen for hvordan målstyring fungerer i statlig virksomhet. En overordnet tilnærming i studien er at pragmatisk institusjonell forståelse kan være egnet til å belyse bruken av organisasjonskonsepter i en organisasjon som Forsvaret.

Funn i studien viser at militære ledere opplever mål- resultat og risikostyring (MRR) som en god måte å styre Forsvaret og Sjøforsvaret på. De er positive til konseptet og uttrykker at målstyring i et organisasjonsteoretisk perspektiv er viktig for å kunne sette strategiske mål, slik at Forsvaret på en effektiv måte skal kunne oppnå den overordnede effekten i Forsvarets resultatkjede. Dette gir styringskonseptet en høy grad av instrumentell verdi.

Selv om mål- og resultatstyring har vært det overordnede styringsprinsippet i staten siden midten av 1980-tallet, er det å målstyre Sjøforsvaret vanskelig i praksis. Enkelte elementer relatert til MRR utøves på en god måte, men samtidig viser funn i studien at styringsverktøyet stort sett brukes til rapportering og i mindre grad styring.

Det pekes på flere årsaker til at Sjøforsvaret ikke lykkes fullt ut med mål-resultat og risikostyring, men manglende ledelsesforankring, eierskap til målbildet, dårlig datakvalitet og for lav kompetanse trekkes frem av respondentene som nøkkelelementer på hvorfor verktøyet ikke benyttes som tiltenkt. Lav grad av praktisk utøvelse av styringssystemet i organisasjonen kan dermed forklares med utgangspunkt i de menneskelige aspektene, og i mindre grad de strukturelle forholdene ved selve styringssystemet.

Ledelsesforankring og kompetanse trekkes frem som de viktigste suksessfaktorene for at Sjøforsvaret skal lykkes med MRR. Økt fokus fra ledelsen på konseptet og hvilken verdi det

gir i forhold til styring og måloppnåelse er viktige funn i studien. Tilsvarende for kompetanse, der opplæring på et tidligere stadiet i det militære karriereløpet anbefales.

6.1 Styrker og svakheter ved forskningen

Studien største styrke er at respondentene bekler stillinger innenfor ledelse eller virksomhetsstyring i Sjøforsvarsstaben, og kan i så måte defineres som «eksperter» når det kommer til bruk av styringsverktøyet. Jeg har gjennom studien også hatt uformelle samtaler med personell som har jobbet med mål- og resultatstyring på ulike nivåer i Forsvaret. Disse samtaler har vært viktig for å oppnå en dypere forståelse av temaet, og samtidig få innblikk i hvordan målstyringssystemet har utviklet seg i Forsvaret siden implementeringen i 2001.

I tillegg har mitt ansettelsesforhold i Forsvaret gitt meg tilgang til ulike graderte dokumenter som er publisert på Forsvarets interne systemer. Dette gjelder blant annet Forsvarssjefens og Sjef Sjøforsvarets plan med tilhørende målbilde og styringsparameter.

En av utfordringene med en kvalitativ studie er muligheten for etterprøvbarehet. Siden denne studien er et «øyeblikksbilde» av militære ledere sine subjektive meninger knyttet til mål- og resultatstyring i Sjøforsvaret, vil resultatene av studien følgelig ikke si noe om hvordan bruk eller effekter endrer seg over tid. I så fall ville undersøkelsen måtte gjentas på et senere tidspunkt. Men et tversnittstudie vil imidlertid tegne et bilde av hvordan målstyringssystemet oppleves, og i så måte avdekke intervjuobjektene synspunkter i en riktig kontekst.

6.2 Forslag til videre forskning

Denne studien har kun sett på hvordan MRR brukes i Sjøforsvaret. I tråd med de funnene som er presentert, kunne videre forskning ha tatt for seg en tilsvarende studie på et høyere nivå i Forsvaret. Alternativ kunne man ha gjennomført multiple caser på tvers av Forsvarsgrener. En slik studie ville ha økt den eksterne validiteten i stor grad, og spesielt innenfor Forsvaret som kontekst. En annen farbar vei kunne ha vært å forske videre på enkelte av funnene i denne studien. Det hadde eksempelvis vært spennende å få en dypere forståelse for hvorfor MRR kun delvis brukes til styring i Sjøforsvaret ved å forske nærmere på ledelsesforankring og datakvalitet.

7 Litteratur

Abrahamson, E. (1996). *Management fashion. Academy of management review*, 21(1), 254-285

Abdel-Kader, M., Moufty, S., & Laitinen, E. K. (2011). Balanced Scorecard Development: A Review of Litterature and Directions for Future Research. Kap 9 i *Review of Management Accounting Research*. Red. Abdel Kader, M., UK, Palgrave Macmillan

Andon, P., J. Baxter og M. Mahama (2005). The Balanced Scorecard: Slogans, Seduction and State of Play. *Australian Accounting Review*, 15(1)

Ax, C., & Bjørnenak, T. (2005). *Bundling and Diffusion of Management Accounting Innovations - The Case of the Balanced Scorecard in Sweden*. *Management Accounting Research*(16(1))

Biernacki, P., & Waldorf, D. (1981). *Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling*. *Sociological methods & research*, 10(2).

Braam, G. M., Benders, J., & Heusinkveld, S. (2007). *The balanced scorecard in The Netherlands: An analysis of its evolution using print-media indicators*. *Journal of Organizational Change Management*(20(6))

Braam, G. M., E. Nijssen (2004). *Performance effects og using the Balanced Scorecard: a note on the Dutch experience*. *Long Range Planning*, 37

Brynjolfsson, E., Hitt, L. M., & Kim, H. H. (2011). *Strenght in Numbers: How Does Data-Driven Decisionmaking Affect Firm Performance?* Social Science Research Network, April 22, 2011

Bukh, P., & Christense, K. S. (2010). *Strategikortlægning og balanced scorecard: Principper for fastlæggelse af mål og kaskadering*. I S. Brandi, & S. Hildebrandt, Bestyrelshåndbogen. Børsen Forum AS

Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. (2009). *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo, Universitetsforlaget.

Byrkjeflot, H. (1997). *Fra styring til ledelse*. Bergen, Fagbokforlaget

Cooper, D., Ezzamel, M., & Qu, S. (2017). *Popularizing a Management Accounting Idea: The Case of the Balanced Scorecard*. *Contemporary Accounting Research*(34(2))

- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo, Universitetsforlaget
- Dale, P. C. N. (2014). *Pragmatisk mål-, resultat-og risikostyring i Forsvaret?: ideell eller seremoniell implementering av Forsvarets styringssystem i Luftforsvaret?*. Bergen, NHH, Master thesis
- De Gausser, F., S. Mooraj & D. Oyon (2009). Does the Balanced Scorecard Add Value? Empirical Evidence on its Effect on Performance. *European Accounting Review*, 18(1), ss. 93-122
- Diesen, S. (2013). *Strategisk styring og ledelse i norsk offentlig sektor*. Oslo, Minerva
- Dreveton, B. (2013). *The advantages of the balanced scorecard in the public sector: beyond performance measurement*. *Public Money & Management* 33(2)
- Feldman, M. S., & March, J. G. (1981). *Information in Organizations as Signal and Symbol*. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 26, No. 2 (Jun., pp. 171-186. Sage Publications
- Finansdepartementet (2015). *Reglement for økonomistyring i staten*.
- Forsvarsdepartementet (2017). *Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidperioden 2017–2020*. Januar 2017. Oslo
- Forsvarsdepartementet (2019). *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Forsvarssektoren*, Mai 2019. Oslo
- Forsvarsdepartementet (2020). *Instruks for Forsvaret*, Desember 2020. Oslo
- Forsvarsstaben. (2018). *Direktiv for virksomhetsstyring*, Mai 2018. Oslo
- Føllesdal, D., Walløe, L., Ugelvik, I. L., & Jåsund, K. K. (2000). *Argumentasjonsteori, språk og vitenskapsfilosofi*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Ghauri, P., & Grønhaug, K. (2010). *Research Methods in Business Studies*. Harlow, England, Pearson Education Limited.
- Gjønnes, S., & Tangenes, T. (2014). *Økonomi og virksomhetsstyring. Strategistøtte ved prestasjonsstyring, ressursstyring og beslutningsstøtte*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Hoff, K. G., & Holving, P. A. (2016). *Balansert Målstyring – Strategisk virksomhetsstyring satt i system*. Oslo, Universitetsforlaget
- Hoque, Z. (2014). *20 years of studies on the balanced scorecard: Trends, accomplishments, gaps and opportunities for future research*. *The British accounting review*

- Ittner, C., & Larcker, D. (1998). *Innovations in Performance Measurement: Trends and Research Implications*. Journal of Management Accounting Research(10)
- Ittner, C. D., & Larcker, D. F. (2003). *Coming up short on nonfinancial performance measurement*. Harvard Business Review, 81(11)
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand, Høyskoleforlaget
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2011). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen, Fagbokforlaget
- Jensen, S., Hansen, P. M. (2011). *Kontrollspenn i flat organisasjonsstruktur*. UiT., Master thesis
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011) *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo, Abstrakt Forlag AS
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor: konkurranse uten marked*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). *The Balanced Scorecard Measures That Drive Performance*. Harvard business review, Jan–Feb, 71–79
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*. Harvard Business Review, Jan-Feb, ss. 75-85
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2001). *Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management: Part II*. Accounting Horizons, 15(2), ss. 147-160.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2007). *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*, Harvard Business Review (July-August), Boston, Harvard Business School Press
- Krumsvik, R. J. (2014). *Forskningsdesign og kvalitativ metode – ei innføring*. Bergen, Fagbokforlaget
- Kvale, S. & Brinkman, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo, Gyldendal Akademisk.
- Lucianetti, L. (2010). *The impact of the strategy maps on balanced scorecard performance*. International Journal of Business Performance Management, 12(1)
- Løvbak, K. R. (2014). *Balansert målstyring i Elverum kommune – en studie av implementering og bruk av balansert målstyring som styringsverktøy i Elverum kommune*, Master Thesis.

- Madsen, D. Ø. (2012). *The Balanced Scorecard i Norge: En studie av konseptets utviklingsforløp fra 1992 til 2011*. Praktisk økonomi og finans, 28(4): 55-66
- Madsen, D. Ø. (2012). *The Balanced Scorecard i Norge: En studie av konseptets utviklingsforløp fra 1992 til 2011*. Praktisk økonomi og finans, 28(4): 55-66
- Madsen, D. Ø., & Stenheim, T (a). (2014). Balansert målstyring. *Magma* 0414. ss. 22-33
- Madsen, D. Ø., & Stenheim, T(b). (2014). Perceived benefits of balanced scorecard implementation: some preliminary evidence. *Problems and Perspectives in Management*, 12(3), ss. 81-90.
- Madsen, D. Ø., & Stenheim, T (c). (2014). *Perceived problems associated with the implementation of the balanced scorecard: evidence from Scandinavia*. *Problems and Perspectives in Management*, 12(1), ss.121-131.
- Nilsen, E. A. (2007). *Oversettelsens mikroprosesser om å forstå møtet mellom en global ide' og local praksis som dekontekstualisering, kontekstualisering og nettverksbygging*. Doctor Rerum Politicarum thesis, Universitetet i Tromsø
- Northcott, D., & Taulapapa, T. (2012). *Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations: Issues and challenges*. *International journal of public sector management*(25(3)), ss. 166-191.
- Nørreklit, H. (2000). The balance on the balanced scorecard: A critical analysis of some of its assumptions. *Management Accounting Research*, vol. 11 (1,) ss. 65-88.
- Olsen, J. P. (1988). *The Modernization of Public Administration in the Nordic Countries*, Hallinon Tutkimus, 7 (17)
- Protti, D. (2002). A proposal to use a balanced scorecard to evaluate Information for Health: an information strategy for the modern NHS (1998-2005). *Computers in Biology and Medicine* (32(3))
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. Århundre*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Saunders, M. K., Lewis, P., & Thornhill, A. (2012). *Research Methods for Business Students* Paperback (Vol. 6). Harlow, England, Pearson Education Limited
- Selznick, P. (1997). *Lederskap*. Oslo, Tano Aschehoug
- Silverman, D. (2015). *Interpreting qualitative data*. London, Sage
- Simon, H. A. (1976). *Administrative behavior : a study of decision-making processes in administrative organization* (3rd ed., with new introduction. utg.). New York, Free Press.

Senter for statlig økonomistyring. (2010). Veileder i resultatmåling. *Mål- og resultatstyring i staten*. SSØ, 2.opplag

Ten Bos, R. (2000). *Fashion and utopia in management thinking*. Amsterdam/Philadelphia. PA, John Benjamins

Thomassen, M. (2006). *Vitenskap, kunnskap og praksis*. Oslo, Gyldendal Akademisk

Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods*. Los Angeles, Sage

Østby, H. (2016). *Balansert målstyring i Forsvaret – en vaksine, en mote og et virus*. MMBU, Master thesis

8 Vedlegg

Liste over vedlegg:

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Informasjonsskriv og samtykkeskjema for intervjuobjekter

Vedlegg 3: Godkjenning fra NSD

8.1 Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguide – bruk av mål, resultat og risikostyring (MRR) i Sjøforsvaret

Formålet med studien

Formålet med studien er å utforske hvordan styringsverktøyet MRR brukes i Sjøforsvaret. I denne sammenheng ønsker jeg se nærmere på hvilke erfaringer militære ledere har med MRR, samt hvilke utfordringer og suksessfaktorer som er knyttet til styringsverktøyet. Dette leder til følgende todelte problemstilling:

«Hvordan brukes mål-resultat og risikostyring i Sjøforsvaret, og hvilke utfordringer og suksessfaktorer er knyttet til bruk av styringsverktøyet?»

Introduksjon

- Litt om respondenten: Navn, stilling, hvor lenge en har jobbet i Sjøforsvaret og hvilken erfaring man har med bruk av mål, resultat og risikostyring i Sjøforsvaret

Del 1 - Bruk av mål, resultat og risikostyring (MRR) i Sjøforsvaret

- Hvordan brukes MRR i Sjøforsvaret?
Oppfølging: Brukes det aktivt? Hvordan føler du at det brukes? (endrer adferd, endrer aktiviteter, endrer intensiteten av aktiviteter, eller fungerer det mer som et rapporteringssystem/statistikk?)
- Hvordan utarbeides SJ S sitt målbildet ?
- Hva er positivt ved bruk av MRR som styringsverktøy?
Oppfølging: hvilke positive effekter ser du?
- Hvilke utfordringer ser du ved bruk av MRR som styringsverktøy?
Oppfølging: eksempler på negative effekter
- På en skala fra 0-10 hvordan vil du rangere MRR slik det fungerer i dag i Sjøforsvaret?
(utdype karaktersetting)

Del 2 - Utarbeidelse av mål

- Mål- og resultatstyring har i mange sammenhenger blitt kritisert for å ha et overdrevent fokus på telling og målinger. For å motvirke denne effekten må man sette gode mål - tydelig, enkelt og fokus på effekt. Med dette som utgangspunkt; hvordan fastsettes mål på styringskortene til Sjøforsvaret?
- Er du fornøyd med hvordan målene er utformet i dag (hvorfor/hvorfor ikke?)
- Hvilke måleindikatorer brukes, og hvordan utarbeides disse?
- Hvordan brukes resultatene fra målingene?
Oppfølging: benyttes resultatene aktivt i styringen av Sjøforsvaret, og hvordan følges resultatene opp i etterkant?
- Utarbeides det en årsak-virkningssammenheng og hvordan er disse forstått av Sjøforsvaret?
(kobling mellom mål i de ulike dimensjonene; effekt-resultat-aktivitet-ressurs)

Del 3 - Styringsløsning/datakvalitet

- Ny styringsløsning (Corporator) ble introdusert i 2020. Hvordan oppleves funksjonaliteten/brukervennligheten til den nye styringsløsningen?
Oppfølging: har Corporator forbedret rapporteringsprosessen/økt kvaliteten på styringsinformasjonen?
- Sjøforsvarets ulike strukturelement er primært dataobjekt og kilde til status på operativ evne. Strukturdata er følgelig ryggraden i systemet og må holde høy kvalitet for å understøtte målbildearbeidet. Hvordan opplever du datakvaliteten i løsningen?

Del 4 - Andre styringsverktøy

- Brukes andre styringssystemer/verktøy i Sjøforsvaret?
Oppfølging: Dersom ja; er det utfordringer knyttet til å forholde seg til flere systemer?
Integrasjon mellom ulike systemer
- Hvordan blir de ulike styringsverktøyene vektlagt ift bruk?
- Hvordan er MRR integrert med andre sentrale styringsbegrep som budsjett og regnskap?

Avslutning

- Er det noe du ønsker å tilføye som er relevant ift studiens problemstilling
- Dersom du kommer på noe du ønsker å dele i etterkant av intervjuet, vennligst ta kontakt med meg pr telefon eller e-post
- Tusen takk for intervjuet!

8.2 Vedlegg 2: Informasjonsskriv og samtykkeskjema for respondenter

Vil du delta i forskningsprosjektet

Hvordan brukes styringsverktøyet mål- resultat og risikostyring (MRR) i styringen av Sjøforsvaret ?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt om bruk av balansert målstyring i Forsvaret. I dette skrivet gir jeg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål/bakgrunn

Jeg tar for tiden en erfaringsbasert master i strategisk ledelse og økonomi ved Universitetet i Tromsø (UiT). I den forbindelse skriver jeg på en masteroppgave om balansert målstyring, hvor formålet med studien er å utforske hvordan styringsverktøyet mål- resultat og risikostyring (MRR) brukes i styringen av Sjøforsvaret. Jeg ønsker i denne sammenheng også å utforske hvilke utfordringer og suksessfaktorer som er knyttet til bruk av styringsverktøyet.

Oppgaven er en kvalitativ studie av militære lederes erfaringer med målstyringsverktøyet mål-, resultat og risikostyring (MRR), som baseres på metodikk fra balansert målstyring.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

UiT er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Oppgaven er en kvalitativ studie av militære lederes erfaringer med målstyringsverktøyet mål-, resultat og risikostyring (MRR), som baseres på metodikk fra balansert målstyring.

Intervjuobjektene i undersøkelsen må jobbe på nivå 2 i Sjøforsvaret. De første intervjuobjektene velges ut gjennom rådgiving med kollegaer i N8 seksjonen i Sjøforsvarsstaben (SST). Deretter vil de neste intervjuobjektene velges ut gjennom ”snøballmetoden”. Jeg vil her be de første intervjuobjektene om å komme med anbefalinger til videre intervjuobjekter som følge av konkrete informasjonsbehov i studien.

Hva innebærer det for deg å delta?

Jeg ønsker å gjennomføre et dybdeintervju med militære ledere i Sjøforsvarsstaben (SST). Lengden på intervjuet er anslått til mellom 45 og 60 minutter. Dersom jeg får godkjenning fra deg, er det ønskelig å gjøre lydopptak av intervjuet.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrevet. Vi vil behandle opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Intervjuene vil transkriberes og oppbevares inntil studien er over.
- Det er kun undertegnede, faglig koordinator samt veileder ved UiT som vil ha tilgang til opplysningene som hentes inn.
- For å sikre at ingen uvedkommende får tilgang til personopplysningene, eksempelvis navn og stilling, vil kontaktopplysningene dine erstattes med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data»,
- Datamaterialet vil bli lagret på privat området på FisBasis

Opplysninger innhentet i prosjektet vil ikke kunne gjenkjennes i teksten som publiseres. Det vil kun refereres til respondent nr 1, 2, 3 osv.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er 1.juni 2021. Alle personopplysninger og opptak av intervju vil bli slettet ved prosjektets slutt.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra UiT har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

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

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

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

- UiT v/faglig koordinator MBA: Hanne Gabrielsen, epost: hanne.gabrielsen@uit.no
- UiT v/personvernombud: Joakim Bakkevold, epost: joakim.bakkevold@uit.no

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Forskningsansvarlig

Hanne Gabrielsen

Prosjektleder

Eugen Eriksen

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Effekter av målstyringsverktøyet mål- og resultatstyring (MRR) i Sjøforsvaret», og har samtidig fått anledning til å stille spørsmål.

Jeg samtykker til:

- å delta på intervju
- at det tas lydopptak av intervjuet

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

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

8.3 Vedlegg 3: Godkjenning fra NSD

24.3.2021

Meldeskjema for behandling av personopplysninger



NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Bruk av balansert målstyring i Sjøforsvaret

Referansenummer

743153

Registrert

01.03.2021 av Eugen Eriksen - eueriksen@gmail.com

Behandlingsansvarlig institusjon

UiT – Norges Arktiske Universitet / Fakultet for biovitenskap, fiskeri og økonomi / Handelshøgskolen

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Hanne C Gabrielsen, hanne.gabrielsen@uit.no, tlf: 77644448

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Eugen Eriksen, eueriksen@gmail.com, tlf: 48882405

Prosjektperiode

01.01.2021 - 01.06.2021

Status

23.03.2021 - Vurdert

Vurdering (1)

23.03.2021 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 23.03.2021 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

<https://www.nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 01.06.2021.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1 f) og sikkerhet (art. 32).

Forsvaret er databehandler i prosjektet. NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Karin Lillevold
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

