



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2016, 30 sp
Handelshøyskolen

Balansert målstyring i Forsvaret:

- En vaksine, en mote og et virus

Balanced Scorecard in The Norwegian Armed Forces:

- A vaccine, a fashion and a virus

Halvor Østby

Forord

I en oppgave som omhandler instrumentelle og kulturelle verdier og hvordan tradisjoner blir institusjonalisert, kan man spørre seg: Hvilken instrumentell verdi tilfører et forord til denne masteroppgaven? Hvis målet er å gjøre en god studie og forklare den presist gjennom oppgaveskrivingen, vil trolig et forord tilføre oppgaven liten instrumentell verdi. Likevel skriver de fleste studenter et forord. ” To infuse with value beyond the technical requirements of the task at hand”, slik beskriver Philip Selznick (1957) hvordan en praksis kan få en egenverdi utover det rent instrumentelle. Kanskje det er nettopp en slik egenverdi bruken av forord har fått i akademia. DiMaggio og Powell (1983) påpeker at mange organisasjoner opplever et ytre institusjonelt press på adoptere de samme organisasjonskonseptene, og at dette kan bidra til at det oppstår isomorfi i organisasjonslandskapet. Kanskje det er et slikt press jeg opplever når jeg sitter her og skriver et slikt forord uten at jeg tror det vil tilføre studien min noe ytterligere verdi. Er det frykten for hvordan mine institusjonelle omgivelser ville reagere på en masteroppgave uten forord jeg opplever?

Takk til dere som har bidratt til oppgaven: Forsvaret, veileder Arild Wæraas og andre gode hjelpere.

Halvor Østby, Ås mai 2016

Sammendrag

Hensikten med denne oppgaven er å utforske effektene av bruken av mål- og resultatstyring i Forsvaret. Det er en induktiv kvalitativ studie av militære lederes erfaringer med målstyringsverktøyet mål-, resultat og risikostyring (MRR), som baseres på metodikk fra balansert målstyring. Oppgavens problemstilling er : *”I hvilken grad opplever militære ledere at MRR er en god måte å styre Forsvaret, og opplever lederne at metoden benyttes hensiktsmessig for å øke den operative evnen?”*

Oppgavens teoretiske rammeverk bygger på en pragmatisk institusjonell forståelse av organisasjoner. Denne retningen tar inn over seg at organisasjonsendringer, som innføringen av et styringsverktøy, ikke utelukkende kan forstås av instrumentelle og rasjonelle behov for å oppnå økt effektivitet. Ulike institusjonelle perspektiver som hvordan kultur og maktkonflikter påvirker utviklingen av organisasjoner bør tillegges i forklaringen.

Studiens data, som bygger på åpne intervjuer og dokumenter, viser at militære ledere opplever målstyring som en god måte å styre Forsvaret på. Styringsformen kan gi en rekke positive effekter som på sikt kan gjøre Forsvaret bedre stand til å løse sitt samfunnsoppdrag. Dette gir målstyring en instrumentell verdi, og at styringsformen kan omtales som en vaksine mot offentlig ineffektivitet. Hvordan Forsvaret utfører styringen i praksis oppleves å begrense disse positive effektene. Forsvaret har valgt å basere målstyring i virksomheten på balansert målstyring. Bruken av et rasjonalisert konsept, en mote, har trolig gitt Forsvaret økt legitimitet, men også ført til utfordringer. Kulturell motstand i Forsvarets organisasjonskultur har gjort implementeringen av styringsverktøyet vanskelig og tidkrevende. Balansert målstyring stammer fra privat sektor og var derfor ikke helt tilpasset Forsvarets særegenhet. Dette har også gitt dysfunksjonelle effekter av styringsverktøyet. Oversettelser har blitt gjort å begrense disse utilsiktede effektene. Denne oppgaven benytter konfliktteori, oversettelsesteori og virusteori til å belyse hvordan balansert målstyring har utviklet seg over 15 år med ulike effekter i Forsvaret.

De rasjonelle instrumentelle effektene, de legitimerende effektene og mange utilsiktede effektene gjør at balansert målstyring i dag kan beskrives i Forsvaret med metaforene: En vaksine, en mote og et virus.

Abstract

The purpose of this thesis is to explore the effects of the use of performance management tools in the Norwegian Armed Forces. It is an inductive qualitative study of military leaders' experiences with the performance management tool "Mål-, resultat og risikostyring (MRR)", which is based on the methodology of Balanced Scorecard. Through the use of documents and interviews, this thesis will explore to what extent military leaders experience MRR as a suitable method to control the Armed Forces in order to increase the operational capability.

The theoretical framework is based on a pragmatic institutional understanding of organizations. This theoretical understanding will take into account the fact that organizational changes, like the introduction of a management tool, not only can be understood by instrumental and rational need to achieve greater efficiency. Various institutional perspectives as how culture and power conflicts affect the development of organizations should be considered in the explanation.

This thesis shows that military leaders experience the principles in management by objectives as suitable for the Armed Forces and that implementing a management accounting system could make the military better able to solve its overall mission. This gives such a system an instrumental value, and that it may be referred to as a vaccine against public inefficiency. How the military performs the management in practice is perceived to limit these positive effects. The Norwegian Armed Forces has based their management accounting system on the balanced scorecard. The use of a rationalized concept, a fashion, has probably given military increased legitimacy, but also caused challenges. Cultural resistance in organization culture has made the implementation of the management tool difficult and time consuming. Balanced Scorecard originated from the private sector and was therefore not entirely adapted to the military's peculiarity. This has led to several dysfunctional effects of the management tool. Translations have been made to minimize these unintended effects. This thesis uses conflict theory, translation theory and virus theory to elucidate how the balanced scorecard has evolved over 15 years with various effects in the Armed Forces.

The rational instrumental effects, the legitimizing effects and unintended side effects makes, balanced scorecard today can be described in the Armed Forces with metaphors: A vaccine, a fashion and a virus.

Innholdsfortegnelse

KAPITTEL 1: Introduksjon:.....	1
1.1 Formål, utfordringer og begrensninger	2
1.2 Problemstilling.....	4
1.3 Oppgavens videre disposisjon:	5
KAPITTEL 2: Teori.....	6
2.1 Organisasjoner – det instrumentelle perspektivet.....	7
2.2 Organisasjoner – det institusjonelle perspektivet	7
2.3 Organisasjoner og effektivitet.....	8
2.3.1 Konfliktteori.....	9
2.4 Kulturperspektivet.....	10
2.4.1 Ekstern kultur, moter	10
2.4.2 Intern kultur, stivhengighet	11
2.5 Virusteorien.....	12
2.6 Oversettelsesteori en grundig forklaring av mutasjoner	14
2.7 Balansert målstyring	16
2.7.1 Tre generasjoner balansert målstyring	16
2.7.2 Oversettelser av balansert målstyring	17
2.7.3 Oversettelser til offentlige virksomheter	17
2.7.4 Effekter av balansert målstyring	18
2.7.5 Kritikk av balansert målstyring.....	19
KAPITTEL 3: Metode	22
3.1 Vitenskapssyn	22
3.1.1 Forforståelse.....	23
3.2 Forskningsdesign	23
3.2.1 Casestudie	23
3.2.2 Tidsdimensjon.....	24
3.2.3 Operasjonalisering:	24
3.2.4 Datainnsamling	25
3.3 Forskningsprosessen	26
3.3.1 Utvalg av intervjuobjekter	26
3.3.2 Intervjuene	27
3.3.3 Dokumenter.....	29

3.3.4 Analyse	29
3.4 Studiens kvalitet.....	31
3.4.1 Pålitelig	32
3.4.2 Troverdighet (intern validitet).....	32
3.4.3 Overførbarhet (Ekstern validitet).....	34
3.4.4 Bekreftbarhet.....	35
3.4.5 Etske avveininger.....	35
KAPITTEL 4: Casebeskrivelse:	37
4.1 Forsvaret	37
4.1.1 Forsvarets oppgaver:.....	37
4.1.2 Reguleringen av Forsvarssektorens styring	38
4.2 Styring av Forsvaret.....	39
4.3 Styring i Forsvaret.....	40
4.4 MRR.....	42
4.5 Endringsprosesser i styringen av Forsvaret	46
KAPITTEL 5: Presentasjon av empiri.....	47
5.1 Resultater av ordtelling RØS og BØS	47
5.2 Den historiske utviklingen av MRR	48
5.3 Mål- og resultatstyring som prinsipp	49
5.3.1 Balansert målstyring og Forsvaret	51
5.3.2 Oversetting til MRR.....	52
5.3.3 Videre utvikling av MRR.....	54
5.4 utfordringer med å få effekter	55
5.4.1 Kulturell motstand	55
5.4.2 Kostander ved målstyring	57
5.4.3 Helhetlig styring.....	58
5.4.4 Måleproblemer	63
5.5 Opplevde effekter.....	64
5.5.1 Gir struktur.....	64
5.5.2 Skaper felles strategisk retning	65
5.5.3 MRR gir situasjonsbilde over organisasjonen	66
5.5.4 MRR og læring	66
5.5.5 MRR og motivasjon.....	67
5.5.6 Oppsummering:.....	68

KAPITTEL 6: Drøfting.....	69
6.1 Målstyring bedre enn sitt rykte?	69
6.2 Balansert målstyring - mote, ikke beste metode	71
6.3 Konflikter og kulturer utfordrer implementeringen.....	76
6.4 Oversettelse er nødvendig for å få effekter.....	77
6.5 Lederforankring, viktig for effekter.....	78
6.6 Målingers validitet og reliabilitet.....	79
6.7 Feil mål – økonomi ikke operativitet.....	81
6.8 Den detaljstyrende strategi og den strategiske korporal	82
6.9 1000 soldater, mange flere byråkrater	84
6.10 Et virus med mange effekter	87
KAPITTEL 7: Konklusjon.....	90
Kilder:	92
VEDLEGG 1: Dokumenter i dokumentstudien.....	99

Tabell- og figurliste

TABELL 1: Virusteorien (Røvik 2011).....	13
FIGUR 1: Forsvarets styringslinje.....	39
TABELL 2: Styrings signaler fra FD.....	40
FIGUR 2: Forsvarets styringssystem.....	41
FIGUR 3: Styringsprosessen	42
FIGUR 4: FSJs målbilde.....	43
FIGUR 5: Forsvarets målbilde.....	44
TABELL 3: Ordteiling RØS/BØS.....	47
FIGUR 6: Strategikart.....	51
FIGUR 7: Balansert målstyring gir legitimitet	71
FIGUR 8: Ønskede effekter	73
FIGUR 9: Operasjonsdesign.....	74

KAPITTEL 1: Introduksjon:

Den syke stat – metaforen på en gammeldags og ineffektiv offentlig forvaltning (Røvik 1992). På 1980-tallet startet en bølge av reformer som skulle gjøre offentlige virksomheter friske, effektive. Reformbølgen startet i New Zealand og Australia. Først på 2000-tallet, under Victor Norman som arbeidsminister, traff bølgen Norge med stor kraft og medførte en oppblomstring av tankene fra New Public Management (NPM) (Christensen 2006, 216). Man innså at offentlige organisasjoner hadde et effektiviseringsproblem, og løsningen var å innføre tankegang fra privat sektor. Implisitt ble det innført mål- og resultatstyring, som skulle sikre incentiver til effektivisering og transparente organisasjoner (de Bruijn 2007, 8). Gjennom å definere sine produkter og tjenester samt utvikle indikatorer til å måle deres effekter, ville offentlige organisasjoner kunne inkorporere produksjonen inn i en planings- og kontrollsyklus som skulle øke organisasjonen ytelse (Osborne og Plastrik 2000). Det ble tidlig klart at disse mål- og styringssystemene kunne føre med seg en rekke dysfunksjonelle effekter (de Bruijn 2007,17).

I 1992 lanserte Harvard professorene David Kaplan og Robert Norton den første av en rekke artikkel og bøker om balansert målstyring; ”Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance”. Professorenes nye styringsverktøy passet godt for offentlige virksomheter som skulle innføre målstyring fra privat sektor. Denne nye balanserte målstyringen var ikke kun rettet mot økonomiske parametere, men også ikke-finansielle parametere skulle måles og benyttes i styringen. Denne bruken av ikke-finansielle måleparametere passet offentlige virksomheter i mange land (Abdel- Kader, Moufty & Laitinen 2011, 217). Forsvaret og Luftforsvaret var i 2001 blant de første offentlige virksomhetene i verden som tok ibruk BSCTM¹ (Dale 2014). To år senere havnet Luftforsvaret på Palladium Balanced Scorecard Hall of Fame² for sine resultater med balansert målstyring. 13 år senere, i 2014, drev Luftforsvaret fortsatt med balansert målstyring, men kun seremonielt uten store praktiske effekter (Dale 2014).

Balansert målstyring har av mange blitt kritisert for å være en ledelsesmote, som organisasjoner ikler seg for tilsynelatende å virke effektive og gi en illusjon av kontroll

¹ BSC trademark – en spesiell Kaplan-Norton utgave av Balansert Målstyring

² En kåring av organisasjoner som har som har oppnådd gode balanced scorecard med Kaplan-Norton BSCTM

(Nørreklit 2003, 612). Forsvaret er i dag regulativt bundet til å styre virksomheten sin med målstyring (Finansdepartementet 2003). Dette gjør etaten gjennom mål, resultat og risikostyring (MRR), som er en oversettelse av balansert målstyring.

Overføring av organisasjonskonsepter fra privat sektor til militære enheter er nødvendigvis ikke problemfrie. Sun Tzu beskrev i boken ”Art of War” allerede for 2500 år siden at det finnes tre sikre måter å få en hær til å kollapse på. En av de var å administrere eller styre den på samme måte som sivile saker og ikke ta hensyn til Forsvarets eller militære styrkers egenart (Sun Tzu 1971). Dette ville gjøre hæren og troppene forvirret (ibid), noe som neppe vil gjøre Forsvaret mer effektivt.

Så et interessant spørsmål er derfor; har balansert målstyring vært den ”driveren” til resultater som Kaplan og Norton lovet i sin artikkel i 1992 og dermed fungert som en vaksine for den syke ineffektive stat? Det startes stadig nye reformer for å sikre effektivitet og legitimitet i norsk offentlig sektor, men hva fører de til? ” Vi står ovenfor et evalueringsparadoks som går ut på at de som foreskriver reformer knyttet til NPM, og bygger sin legitimitet på at de skal oppnå resultater, sjelden undersøker effektene av sine egne reformer.” (Christensen, et al 2009, 173).

Jeg vil i denne oppgaven undersøke effektene til en av disse reformene som Christensen etterlyser. Gjennom å ha vært ansatt i Forsvaret i flere år, har jeg selv opplevd omstillinger og innføringer av ulike styringssystemer som har hatt til hensikt å sikre effektivitet og legitimitet i Forsvaret. Men sjelden har jeg opplevd en grundig evaluering av disse omstillingene eller reformene, sett opp mot etatens samfunnsoppdrag.

1.1 Formål, utfordringer og begrensninger

Formålet med denne studien er derfor å utforske om bruken av MRR, oversettelsen av balansert målstyring, har bidratt til å gjøre Forsvaret mer effektivt til å løse sitt samfunnsoppdrag. Jeg ønsker også å utforske hvordan styringsverktøyet gir effekter eller hvorfor effekter uteblir. Effektstudier av balansert målstyring er ikke enkelt (Hoff og Holving 2015, 300, Madsen og Steinheim 2014), for det er ikke mulig å isolere effektene av et styringsverktøy. Offentlig sektor kjennetegnes også ved at den skal ivareta en rekke delvis motstridende hensyn: politisk styring, kontroll, deltagelse fra alle berørte parter, medbestemmelse fra ansatte, åpenhet og innsyn i beslutningsprosesser (Christensen et al 2009, 18). Det er vanskelig å balansere de ulike hensynene mot hverandre.

Konsulentselskapet McKinsey gjennomførte i 2015 en effektiviseringsstudie av Forsvaret. De innså at det er en rekke forhold som gjør effektiviseringsarbeid forskjellig i Forsvaret fra både private og andre offentlige virksomheter. ”Annen offentlig virksomhet leverer i stor grad et kontinuerlig og rimelig forutsigbart sett av tjenester. Forsvarssektorens kjernevirksomhet er derimot beredskapstjenester og er derfor betydelig mer uforutsigbar.” (McKinsey 2015, 13).

Forsvaret har ikke en bunnlinje man kan måle det endelige resultatet på. Likevel måler Forsvarsdepartementet Forsvaret på effektivisering i kroner og øre. I 2015 var FDs krav til effektivisering til Forsvaret på 179 millioner, etaten gjennomførte intern effektiviseringstiltak til 160 millioner samme år (Forsvaret 2016). Dette resulterte i et gult lys, mindre tilfredsstillende, på gradering av måloppnåelse i MRR. Å benytte en vanlig definisjon på kostnadseffektivitet, som handler om å minimere ressursbruken for å nå et gitt mål (Farrell 1957), kan være problematisk for Forsvaret. Forsvarets hovedmål er å forsvare Norges suverenitet (Forsvarsdepartementet (a) 2015). Så lenge Forsvaret hindrer Norge fra å bli invadert, oppnår man 100 prosent måloppnåelse på hovedmålet. Dersom man forutsetter at det er en klar sammenheng mellom ressurser brukt på Forsvaret og opprettholdelse av Norges suverenitet, kan man effektivisere ved å redusere Forsvarets ressurser. Dette kan man gjøre helt til man ligger og balanserer mellom krig og fred. Forsvaret vil da være på sitt mest effektive. Dette er selvsagt en absurd tanke, men illustrer problematikken med overordnet målstyring, ressurstildeling og effektivitet i Forsvaret.

På grunn av problematikken ved å måle suverenitetshevdelse, vil jeg i stedet se hvordan styringsverktøyet påvirker Forsvarets operative evne. Forsvarsdepartementet har innført begrepet ”Operativ evne” som øverste styringsparameter og leveranse i strategikartet til Forsvaret (kalt målbilde i Forsvaret). Hovedformålet med modernisering og omstilling av Forsvaret er også å forbedre den operative evnen (Forsvarsdepartementet 2005, 37). Forsvaret definerer operativ evne på følgende måte: ”Evnen til å løse sine oppgaver, herunder planforberedelser og beredskap. En funksjon av styrkenes evner og kapasiteter, tilgjengelighet, deployerbarhet³ og utholdenhet.” (Forsvarsstaben 2014, 227). De ni oppgavene Forsvaret er satt til å løse som utgjør Forsvarets samfunnsoppdrag, er ytterligere beskrevet i del 4 av denne oppgaven.

³ Med dette menes at en styrke er beredt til å forflytte seg og inngå i en operasjon utenfor Norges grenser.

Å benytte operativ evne som et endelig effektmål løser bare delvis problemet med å måle effektiviteten til Forsvaret. Hvordan måles en soldats, avdelings eller Forsvarets kapabiliteter eller evner til å løse strategisk oppgave? Andre offentlige virksomheter kan i enkelte tilfeller gjennomføre brukerundersøkelser for å finne ut hvilken opplevd kvalitet de har på produktene eller tjeneste sine, eksempelvis studentundersøkelser på universiteter eller pasientundersøkelser på sykehus. Dette er langt vanskeligere for Forsvaret.

Tjenestemottakerne, det norske folket, merker i liten grad forskjell på ulik operativ evne da de ikke påvirkes av den i det daglige så lenge det er fred. Tidligere sjef for Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Nils Holme (2013, 4), påpekte i forbindelse med en utredning i tankesmia Cevita, at Norge bruker milliarder av kroner på et Forsvaret som hverken politikere eller folk flest aner hva er i stand til å utføre. Paradoksalt nok er det trolig andre lands etterretningsorganisasjoner som bruker mest tid og ressurser på å undersøke Forsvarets operative evne. En mulig løsning vil derfor være å gjennomføre undersøkelsen blant russiske etterretningsoffiserer. Dette er trolig ikke gjennomførbart, og dataene ville trolig heller ikke være til å stole på. Et bedre alternativ vil derfor være å gjennomføre undersøkelsen blant Forsvarets egne ansatte. Mange av Forsvarets ansatte vil trolig ha en god forståelse av hvilke evner Forsvaret har til å løse pålagte operative oppgaver.

I økonomisk teori snakker man gjerne om ytre effektivitet (å gjøre de riktige tingene) og indre effektivitet (å gjøre tingene riktig) (Førsund og Kittelsen 2001, 23). Uttrykkene stammer fra de engelske begrepene effectiveness og efficiency. Jeg vil benytte en slik forståelse av effektivitet når jeg skal utforske hvorvidt målstyring, balansert målstyring og MRR har bidratt til å gjøre Forsvaret mer effektivt. Dette fordi at kritikken mot mål- og resultatstyring og balansert målstyring både har vært rettet mot selve metoden og bruken av den.

1.2 Problemstilling

I denne studien vil jeg ikke undersøke om militære ledere opplever MRR som riktig, men hvorvidt styringsverktøyet oppleves som en god måte å styre Forsvaret på. Dette fordi ordet riktig kan kobles til om styringsformen er i henhold til et regelverk, ikke nødvendigvis om den gir gode effekter. Dette leder til følgende todelte hovedproblemstilling:

”I hvilken grad opplever militære ledere at MRR er en god måte å styre Forsvaret på, og opplever lederne at metoden benyttes hensiktsmessig for å øke den operative evnen?”

Balansert målstyring og MRR vil trolig ikke ha direkte effekter på Forsvarets operative evner, men styringsverktøyet kan gi effekter som indirekte kan påvirke disse. Merchant og Van der Stede (2007, 8) beskriver at det er tre overordnede grunner til at ansatte i organisasjoner må styres: Manglende retning, manglende motivasjon og manglende evner, ressurser eller forståelse. Gjennom å gi ansatte i Forsvaret en strategisk retning, øke motivasjon eller skape en økt forståelse for hvordan Forsvarets oppgaver bør løses, kan MRR indirekte bidra til at operative oppgaver løses mer effektivt og dermed øke den operative evnen. At motivasjon kan påvirke Forsvarets operative evne beskrives i Forsvarets medarbeiderundersøkelse fra 2015: ”Jobbtilfredshet samt engasjerte og motiverte medarbeidere er viktig for god produktivitet, som igjen er en av forutsetningene for Forsvarets operative evne.” (ibid 43). MRR kan også ha andre effekter enn de tre beskrevet over. Jeg ønsker også å utforske de faktorene som bidrar til å redusere eller forsterke effektene av MRR. Dette leder til underproblemstillingen.

”Hvilke faktorer opplever militære ledere at påvirker effektene av MRR?”

Balansert målstyring har i dag vokst sammen med risikostyring i Forsvaret under navnet mål-, resultat-, og risikostyring (MRR). Jeg vil fokusere denne oppgaven omkring mål- og resultatstyringsdelen av styringsverktøyet, ikke vektlegge på risikostyringsdelen.

1.3 Oppgavens videre disposisjon:

KAPITTEL 2: Teori – En gjennomgang av oppgavens teoretiske bakteppe

KAPITTEL 3: Metode – En forklaring av metoden som er benyttet for å besvare problemstillingen

KAPITTEL 4: Casebeskrivelsen – En beskrivelse av MRR sin kontekst i Forsvaret

KAPITTEL 5: Presentasjon av empiri – En presentasjon av empiri fra studiens intervjuer

KAPITTEL 6: Drøfting – En drøfting av empiri, dokumenter og teori

KAPITTEL 7: Konklusjon

KAPITTEL 2: Teori

Denne oppgaven har en bred teoretisk plattform og kan knyttes til en teoretisk forståelse som Røvik (2007) kaller for pragmatisk institusjonalisme. En pragmatisk posisjon må ta høyde for at populære organisasjonskonsepter⁴ både kan være redskaper for effektivisering og sosialt konstruerte symboler som gir legitimitet (ibid 53). Jeg mener at en slik teoretisk forståelse i større grad tar inn over seg den kompleksiteten som ligger i organisasjoner og er metodisk nødvendig for å ikke trekke forenkledte konklusjoner. Organisasjonsstudiers kompleksitet forsterkes av at de består av mennesker og ikke bare maskiner.

Jeg vil innledningsvis i teorikapittelet forklare det rasjonelle instrumentelle synet på organisasjoner, før jeg utdyper ulike retninger innenfor institusjonell teori. Institusjonell teori kan benyttes til å forklare hvordan organisasjoner tilegner seg organisasjonskonsepter. Denne teoretiske tilnærmingen kan derfor brukes for å belyse ulike forhold tilknyttet implementeringen av balansert målstyring i Forsvaret, og hvordan dette styringsverktøyet har blitt omformet i møte med Forsvaret som institusjon. Institusjonelle perspektiver egner seg godt til å belyse hvorfor organisasjoner ikke alltid ender opp med effektive løsninger når de gjennomfører organisasjonsendringer. Med utgangspunkt i den institusjonelle teorien kan balansert målstyring forstås som et virus (Rørvik 2011) som har hatt flere ulike langsiktige effekter i Forsvaret. Disse teoriene kan derfor bidra til å forklare de erfaringene lederne i Forsvaret har med MRR og støtte opp under den kommende empirien.

I tillegg vil jeg i teorikapittelet komme med en teoretisk beskrivelse av styringsverktøyet balansert målstyring som MRR baseres på. Dette for å vise hvordan verktøyet er tiltenkt å fungere, og hvilke effekter og utfordringer balansert målstyring har ført til i andre organisasjoner. Dermed vil jeg kunne sammenligne disse effektene og utfordringene med de erfaringene lederne i Forsvaret opplever. Dette for å bedre kunne belyse om balansert målstyring og MRR oppleves å ha en høy instrumentell verdi og har fungert som tiltenkt som en vaksine på den ”syke” ineffektive stat.

⁴ Jeg vil innledningsvis benytte uttrykket organisasjonskonsept for styringsverktøy som balansert målstyring. Senere når jeg omtaler virusteorien vil jeg benytte organisasjonside fordi det er uttrykket Røvik selv benytter.

2.1 Organisasjoner – det instrumentelle perspektivet

På overordnet nivå og ut ifra en rasjonell tilnærming, kan organisasjoner beskrives som instrumenter eller redskaper. Redskaper som benyttes til å realisere et overordnet mål. Dette målet kan være så mangt, og det kan for eksempel dreie seg om å produsere sikkerhet for en nasjons befolkning. Poenget er uansett at dette målet utgjør organisasjonens eksistensgrunnlag, og alle menneskene og maskinene som utgjør denne organisatoriske helheten, skal underbygge og bidra til at produktene eller tjenestene produseres på en effektiv måte og målene nås. Dette gjenspeiler den instrumentelle rasjonelle tilnærmingen til organisasjoner. Basert på denne tilnærmingen er organisasjoner instrumenter som benyttes til å realisere et bestemt mål. Lederne og medlemmene i organisasjonen tar rasjonelle avgjørelser og handler på en formålstjenlig måte, og resultatene av handlingene blir som ønsket (Christensen et al 2009, 33). Det instrumentelle perspektivet legger liten vekt på at mennesker kan ha en begrenset rasjonalitet, og at de derfor ikke alltid er i stand til å vurdere hva som er den mest effektive måten å innrette en virksomhet på. En organisasjonsendring, som innføringen av balansert målstyring og den videre utviklingen av MRR, vil ut fra et instrumentelt syn kunne forstås som en rasjonell endring som gjøres for at organisasjonen Forsvaret skal bli mer effektiv i realiseringen av sitt overordnede mål. Ut fra en slik tilnærming vil man kunne anta at MRR oppleves som en god måte å styre Forsvaret på, og at bruken oppleves som rasjonell. Videre at Forsvaret har klart å oppnå de tiltenkte effektene av styringsverktøyet.

2.2 Organisasjoner – det institusjonelle perspektivet

I motsetning til maskiner, har mennesker følelser, tanker og egne meninger om hvordan en arbeidsoppgave skal løses. Disse emosjonene er umulige å programmere slik man kan gjøre med en maskin. Mens maskiner er mekaniske, er mennesker organiske. I mange tilfeller er det hensiktsmessig å vurdere organisasjoner som organismer, snarere enn redskaper eller instrumenter. Mennesker tilfører organisasjoner noe mer enn bare produksjonskapasitet og kraft, gjennom at de har en rekke emosjoner og verdier som blant annet kommer til uttrykk gjennom meninger om hvordan en arbeidsoppgave best kan løses. Disse sosialt konstruerte meningene kan gi seg utslag i bestemte arbeidsrutiner eller underbygge ulike typer for samarbeid som manifesterer seg i en bestemt kultur for hvordan oppgaver skal løses og ting gjøres. Det er denne koblingen mellom det mekaniske og det sosiale Philip Selznick fanger opp når han skriver: *”To infuse with value beyond the technical requirements for the task at*

hand” (1957, 17). De verdibærende elementene som menneskene bringer med seg inn i en organisasjon videreutvikles i organisasjonen og bidrar til at det utvikler seg en bestemt kultur og at organisasjonen institusjonaliseres. For å se på hvordan kultur påvirker organisatoriske endringsforsøk, kan et institusjonelt perspektiv benyttes. Dette vil i motsetning til det instrumentelle synet åpne opp for at MRR ikke oppleves som en helt hensiktsmessig måte og at Forsvaret ikke klarer å oppnå de tiltenkte effektene av metoden. En pragmatisk teoretisk forståelse åpner for at både de instrumentelt rasjonelle årsakene og de institusjonelle kreftene kan samvirke, og at begge påvirker innføringen og bruken av et styringsverktøy og videre organisasjonens effektivitet.

2.3 Organisasjoner og effektivitet

”Like everyone, I would like it to be true that when I saw an institution I could be sure it was an efficient solution to an economic problem.” (Ogilvie, 2006, 651). Stadig mer teori peker på at verden ikke nødvendigvis er slik Ogilvie ønsker, og at ineffektivitet i organisasjoner eksisterer. For selv om balansert målstyring benyttes i Forsvaret, trenger det ikke å være et effektivt verktøy for å løse Forsvarets styringsutfordringer. Institusjonelle perspektiver på organisasjoner kan benyttes til å forklare hvordan normer, verdier og kultur påvirker måten organisasjoner tilnærmer seg endring.

Ogilvie (2006) påpeker at det er viktig vite at hva som er rasjonelt nødvendigvis ikke er effektivt og hva som er effektivt nødvendigvis ikke er riktig eller best. En løsning kan være rasjonell for en individuelt nyttemaksimerende aktør, men likevel ikke paretooptimal. En paretooptimal løsning trenger ikke å være riktig, fordi den kan medføre en skjev fordeling av ressurser. Innføringen av et styringssystem kan være effektiv eller ineffektiv avhengig av hvilke øyner som ser; individet, organisasjonen eller samfunnet som en helhet. ”An even more important point is that in the presence of externalities, an institutional arrangement could be efficient for the individuals transacting (i.e. in their best interests), while being inefficient for society as a whole because it affects the welfare of third parties.” (ibid, 7). En offentlig virksomhet kan derfor styres rasjonelt ut ifra politikernes behov, men dette trenger ikke være effektivt for Norge som samfunn. Regjeringen, kan regnes som Forsvarets konsernstyre og ønsker å vise til positive resultater for å bli gjenvalgt. ”Hvis man antar at politikere opptrer som rasjonelle aktører, og at de – eller i alle fall de partier de representerer – ønsker gjenvalg, vil man søke resultater som lett lar seg formidle velgerne.” (Jacobsen, 2012, 154) En presisering av dette utsagnet, er at politikere i posisjon søker positive resultater

og forsøker å unngå negative resultater som enkelt lar seg formidle. Kvantifiserbare resultater er enkle å formidle, mens suverenitetshevdelse eller operativ evne er, som nevnt i innledningen, vanskelig å kvantifisere og dermed formidle. Dette kan påvirke hvordan den sittende regjering rasjonelt ønsker å styre etaten Forsvaret.

2.3.1 Konfliktteori

Konfliktteori beskriver hvordan ulike interessekonflikter, som mellom politikere og samfunnet, eller som Niskanens (1971) byråkratimodell viser mellom politikere og byråkratiet, kan medvirke til ineffektive organisasjoner. Institusjoner påvirkes ikke bare av hvor mye ressurser som skapes, men også hvordan ressursene fordeles (Ogilvie 2006, 12). Konfliktteorien eller perspektivet kan forklare hvorfor ansatte i organisasjoner må styres, selv om styring i seg selv ikke er en verdiskapende aktivitet. Abernethy and Chua (1996, 8) påpeker dersom alle ansatte i en organisasjon alltid ville gjøre det beste for organisasjonen, ville det ikke være noen behov for styring eller styringssystemer. Økonomisk teori, konsekvenslogikk, bygger på at mennesker er individuelt nyttemaksimerende, ikke organisatorisk nyttemaksimerende. Dette medfører at ansatte heller vil gjøre det beste for seg selv, kontra organisasjonene de jobber i. Ergo må de styres til heller å gjøre det beste for organisasjonene i arbeider. Noe som underbygger behovet for ulike styringsverktøy. Et eksempel på et slikt styringsverktøy er balansert målstyring.

Konfliktteori og interessekonflikter kan også benyttes til å kaste lys over hvordan styringsverktøy innføres og utvikles på bakgrunn av interne maktkamper i organisasjoner. Styringssystemer er tett knyttet opp mot makt og hvordan de utformes påvirker maktbalansen og fordeling av ressurser.

”Some people strive to maintain particular institutions, others merely cooperate, others quietly sabotage them, and still others resist..... Which institution (or set of institutions) results from this conflict will be affected not just by its efficiency but by its distributional implications for the most powerful individuals and groups.” (Ogilvie 2006, 662).

Som sitatet påpeker, er det mange ulike individuelle agendaer som eksisterer i en organisasjon, og maktfordelingen blant individene vil ha betydelig påvirkning på organisasjonens innretning og virkemåte. Uenighet og maktkamper kan føre til ineffektive løsninger for organisasjonen som en helhet, og hvilke løsninger man ender opp med avhenger

av hvem som har mest makt. Lewins (1943) kraftfeltanalyse, kan sammenlignes med konfliktteori, og forklarer hvordan ulike krefter kjemper for og imot en organisasjonsendring, eksempelvis innføringen av et nytt styringssystem. Konfliktteori kan ikke bare være med å kaste lys over interne interesser som kjemper for eller mot innføringen av balansert målstyring i Forsvaret, teorien kan trolig også bidra til å forklare hvilke mål Forsvaret velger å styre etter i styringsverktøyet.

2.4 Kulturperspektivet

Ogilvie (2006) påpeker at et kulturelt institusjonelt perspektiv også kan benyttes til å forklare hvorfor organisasjoner ikke alltid velger den mest effektive løsningen på et problem.

Perspektivet har fellestrekk med konfliktteorien ved at ulike oppfatninger eller krefter påvirker en organisasjons utvikling. Videre at menneskers oppfatninger bygger på sosialt konstruerte verdier, normer og mentale modeller. Normene og verdiene oppstår i ulike kulturer i; samfunnet, sosiale grupper eller internt organisasjoner, og påvirker menneskers oppfatninger og valg. Ogilvie (2006) deler dette perspektivet i to; ekstern og intern kultur. I denne oppgaven vil jeg benytte moteperspektivet eller nyinstitusjonell teori som betegnelse på ekstern kultur mens jeg vil benytte kulturperspektiv eller klassisk institusjonell teori som betegnelse på intern kultur.

2.4.1 Ekstern kultur, moter

Nyinstitusjonell teori kan benyttes til å forklare hvorfor ledere og organisasjoner adopterer populære organisasjonskonsepter, ledelsesmoter (Abrahamson 1996), både for å bli og fremstå som mer effektive. Dette fordi at organisasjonenes interessenter utøver et press for at organisasjonen skal styres effektivt (Meyer og Rowan 1977). Det er ikke alltid enkelt for ledere å vite hvilke mål man skal styre etter eller hvordan den mest effektive måten å styre etter disse målene er (March og Olsen 1976 i Abrahamson 1996, 261). I slike tilfeller kan organisasjoner ikke seg ledelsesmoter. Moter refererer her til organisasjonskonsepter som har vist seg å være effektive i andre virksomheter og som et resultat av dette har fått en mytebasert status som den riktige og mest effektive måten å organisere en virksomhet på. Disse konseptene fortøner seg som moter ved at flere organisasjoner adopterer dem med den hensikt å fremstå som effektive og rasjonelle aktører (Abrahamson 1996). Ved å adoptere slike ledelsesmoter, som har fått en sosialt konstruert egenverdi (norms of rationality), kan en organisasjon oppnå legitimitet blant sine interessenter. Når flere ulike organisasjoner adopterer det samme organisasjonskonseptet eller styringsverktøyet, så utvikles det DiMaggio og Powell (1983) kaller isomorfi. Dette betyr at ulike organisasjoner blir mer like på

overflaten, fordi de benytter de samme styringsverktøyene eller organiseres i tråd med de samme organisasjonskonseptene. “Independent of their productive efficiency, organizations which exist in highly elaborated institutional environments and succeed in becoming isomorphic with these environments gain the legitimacy and resources needed to survive.” (Meyer og Rowan 1977, 352) Å oppnå legitimitet for offentlige organisasjoner er minst like viktig som å være effektive (Hermansen 2015, 15). Offentlige virksomheter har mange interessenter, både i form av skattebetalere og politikere som alle er opptatt av hvordan skattepengene fordeles og i siste instans brukes. Dette kan bidra til at offentlige organisasjoner opplever et enda større press for å adoptere rasjonaliserte og legitimerede ledelsesmoter, for å vise både skattebetalere og politikere at det fokuseres på effektiv drift og forsvarlig bruk av skattebetalernes penger. Røvik (2002, 143) har sett at populære ledelseskonsepter som Management by Objectives (MBO) gjerne slår i gjennom som følge av legitimitetsgrunner. Balansert målstyring kan sees på som en avart av MBO, og organisasjoner som Forsvaret kan benytte styringsverktøyet for å oppnå legitimitet blant sine interessenter, slik Røvik antyder.

Ledere adopterer ikke bare slike moter for å være trendy, men også fordi de håper at det vil løse en organisatorisk utfordring de har (Abrahamson 1996, 255). Dermed kan en organisasjonsmote tjene to formål. 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. Det ene utelukker ikke det andre. Løsningen, organisasjonskonseptet, kan organisasjonene finne hos motesettere som konsulentfirmaer, ledelsesguruer, handelshøyskoler og fagblader (ibid, 265). Disse står for tilbudssiden av ledelsesmoter. De har dekontekstualisert vellykkede organisasjonskonsepter gjennom å språksette og gjøre de salgbare. Siden ledelsesmotene er universelle, krever det ofte en omforming, kontekstualisering, i møtet med en ny lokal organisasjonskultur.

2.4.2 Intern kultur, stivhengighet

Uavhengig av hvilke grunner en organisasjon adopterer et organisasjonskonsept, kan implementeringen av et slik konsept møte motstand internt i organisasjonskulturen. Dette fordi det kan ha utviklet seg egne normer og verdier i organisasjonens kultur eller subkultur som ikke passer overens med de endringene det nye organisasjonskonseptet tilrettelegger for (Christensen et al 2009, 52). Disse interne normene og verdiene har utviklet seg over tid og er preget av organisasjonens historie. I dette tilfelle vil den videre utviklingen av

organisasjonen/institusjonen avhenge av de valgene som er gjort i fortiden (North 1990, 7). På denne måten utvikler organisasjoner en stivhengighet til tidligere beslutninger og etablerte handlingsmønstre, som gjør de mindre fleksible og dermed gjør det vanskeligere å adoptere nye organisasjonskonsepter (Sydow et al 2009). ”The occurrence of a lock-in renders a system potentially inefficient, because it loses its capability to adopt better alternatives.” (ibid, 693). Det er lett å forstå hvordan langsiktige investeringer i bygninger, maskiner og programmer begrenser handlingsalternativer i en organisasjon som Forsvaret. Prosessen med å anskaffe nye F-35 jagerfly tjener som et godt eksempel. Dette er en prosess som strekker seg mange år tilbake, og som i dag preger det mulighetsrommet Forsvaret har til å utvikle seg videre. Historiske beslutninger er også med å prege verdier og normer i kulturen og gjør det vanskelig å oppnå organisasjonsendringer. Dersom en styringsform har blitt institusjonalisert i Forsvarets organisasjonskultur, gjennom å ha oppnådd en egenverdi, kan den bli vanskelig å endre.

For å oppnå endringer i en institusjonalisert organisasjonskultur, må ledere ofte ta et valg: Skal de utfordre og forsøke å endre den eksisterende kulturen for å sikre strukturelle endringer, eller bygge inn en form for ”kulturell selvbinding” i endringene. (Christensen, 2006, 217). Dette kan gjøres ved å oversette organisasjonskonseptet på en måte som ikke bryter med den etablerte organisasjonskulturen.

Selznick (1957) viser til viktigheten av ledere i organisasjoner som har blitt institusjonalisert. Mens organisasjoner kan styres eller administreres, må institusjoner ledes. Med dette poenget ønsker Selznick å understreke at institusjoner ikke lar seg styre mekanisk med rigide styringsverktøy. Institusjoner som sosiale konstruksjoner må ledes, fordi det krever sosiale ferdigheter for å koordinere menneskene på en måte som bidrar til måloppnåelse.

2.5 Virusteorien

Virusteorien kan benyttes til å forklare hvordan en organisasjonside adopteres og utvikler seg i en veletablert eller sti-avhengig organisasjonskultur, og at utfallet av adopsjonen ofte gir andre effekter enn det ledere har tenkt seg (Røvik 2007, 56). Teorien gir en grundigere presentasjon av dette møtet mellom ide og organisasjon enn ved hva moteperspektivet gjør (Røvik 2011), og ble fremstilt som en kritikk av moteperspektivet av Røvik på dette området. Likevel utelukker disse teoriene ikke hverandre og kan snarere sees på som

komplementerende teorier (Madsen og Slåtten 2015). Mens moteperspektivet i større grad forklarer hvorfor organisasjoner adopterer rasjonaliserte organisasjonsideer med utgangspunkt i de eksterne omgivelsene, kan virusteorien benyttes til å forklare hva som skjer internt i organisasjonen etter at en organisasjonside har blitt adoptert (ibid).

Seks av virusteoriens karakteristikkene kan benyttes til å beskrive dette møtet.

Karakteristikkene er som selve virusteorien metaforer fra møtet mellom en levende organisme (organisasjonen) og et virus (organisasjonside). Tabellen under viser disse seks utfallene og hva de medfører for organisasjonen.

Karakteristikk av virus (Røvik 2011)	
Smittsomhet	I hvilken grad ideen klarer å smitte over på organisasjonen slik at den tar en formell beslutning om å benytte den.
Immunitet	Organisasjonen motstår ideen. Deles inn i fire kategorier avhengig av hvordan dette skjer: Frastøting (non-adoption), isolering/dekobling (isolation), gradvis utløpelse (Expiry) og avvisning (rejection)
Replikasjon	Ideen blir innført organisasjonsstrukturen og prosesser og over tid institusjonalisert
Inkubasjonstid	Tiden det tar fra organisasjonen blir smittet til ideen begynner å virke i praksis med intenderte effekter
Mutasjon	Ideen oversettes og dekontekstualiseres til lokal praksis
Dvale	Ideen blir inaktivert og mulig senere aktivert i organisasjonen.

TABELL 1: Virusteorien (Røvik 2011)

Disse karakteristikkene gir flere alternativer til hva som skjer med organisasjoner som adopterer nye ideer enn hva det tradisjonelle synet tilrettelegger for gjennom: Rask tilkobling, frastøting eller frikobling (Christensen et al 2009, 91).

Røvik (2011, 648) påpeker at virusteorien ofte kan bli oppfattet som noe negativt ved at den bygger på metaforen virus. Han påpeker at teorien ikke har en slik normativ karakter, men i stedet er deskriptiv gjennom å beskrive hva som faktisk skjer med en organisasjon i møtet

med en ny organisasjonside. Dette gjør at balansert målstyring kan betegnes som et virus i Forsvaret uten at dette i seg selv er noe negativt. Med bakgrunn i virusteorien kan jeg forvente å finne at balansert målstyring i Forsvaret har utviklet seg over tid, noe som også har gitt ulike effekter.

2.6 Oversettelsesteori en grundig forklaring av mutasjoner

Mens virusteorien kan benyttes til å forklare hva som skjer med organisasjoner i et møte med en organisasjonside, kan oversettelsesteori forklare hva som skjer med ideen (Røvik 2007, 56). Virusteorien beskriver oversettelsen som en mutasjon. Mutasjonen, hvordan den skjer og hvilke effekter den kan gi, kan forklares ved hjelp av oversettelsesteori. For denne studien vil det kun være relevant å forklare kontekstualisering av organisasjonsideer, og knytte dette opp mot organisasjonsmessige effekter.

Organisasjoner er ikke bare passive mottagere av en organisasjonsidé, men bearbeider og omformer ideen aktivt (Røvik 2007). Dette fordi det er en ide, ikke et virus eller en materiell vare. Ideen har blitt dekontekstualisert til å være universell, og må tilpasses i møtet med den lokale unike organisasjonen (ibid, 293). Den kommer inn i en kompleks kontekst bestående av nye fysiske strukturer, formelle strukturer og rutiner og uformelle kulturer. Følgelig må den tilpasses denne nye konteksten for å fungere.

Røvik (2007, 309) inndeler omforming av organisasjonsidéer i tre kategorier etter antall frihetsgrader oversetteren har eller tar seg for å tilpasse ideen til en ny kontekst; det reproduserende modus (kopiering), det modifierende modus (addering og fratrekking) og det radikale modus (omvandling). Kopiering innebærer at en organisasjonside gjenskapes så nøyaktig som mulig i denne nye organisasjonen. Kopiering blir ofte brukt i tilfeller hvor ideene er lite omformbare og organisasjonene de benyttes i er relativt like. Forsvaret er en organisasjon som i liten grad er lik privat næringsliv hvor balansert målstyring opprinnelig ble utviklet, noe som kan medføre at en kopiering trolig ikke er den mest egnede oversettelsen. Den neste kategorien, den modifierende modus, er en pragmatisk tilnærming. Organisasjoner er tro mot det opprinnelige, men innser at organisasjonsidéen må tilpasses til en ny kontekst. Dette skjer gjerne gjennom addering eller fratrekking, hvor elementer blir tilført eller fjernet fra den opprinnelige ideen. Røvik (ibid, 314) viser at modifierende endringer ofte skjer for å ikke utfordre den lokale organisasjonskulturen for mye, og kan dermed kobles

kulturellselvbinding i reformer omtalt tidligere i dette kapittelet. I den radikale modus tillater oversetterne seg å benytte den opprinnelige organisasjonsidéen som inspirasjon til å utvikle noe nytt eget. Dette er en rasjonell prosess hvor organisasjonen ofte kombinerer ulike ideer i omvandlingen til en særegen lokal variant (ibid 317). Det er to tilfeller som kan gjøre det hensiktsmessig å benytte det radikale modus; 1. når organisasjoner ønsker å implementere universelle organisasjonsmoter, slik som balansert målstyring, 2. når organisasjonen er kulturelt ulik den organisasjonen ideen ble hentet ifra (ibid, 322).

Translatørkompetanse er et begrep som ofte benyttes til å forklare hvor gode organisasjoner er til å oversette og tilpasse organisasjonsideer til sin egen kontekst. Organisasjoners translatørkompetanse og kvaliteten på oversettelsen, har sammenheng med hvilke effekter innføringen av en organisasjonside vil få (ibid 320). Mislykkede adopsjoner skyldes ofte feil bruk av oversettelsesregler. Det kan både være for konservative og radikale oversettelser. Eksempelvis kan en organisasjon forsøke å kopiere en ide, men burde heller modifisere eller omvandle den for å tilpasse den organisasjonens særegenheter. Dette kan sees i sammenheng med Sun Tzu, nevnt i innledningen. Det å ikke forstå militærets særegenheter og forsøke å styre den på samme måte som det sivile samfunnet, var en sikker måte å få militæret til å kollapse på.

Oversettelser kan også bli for radikale. Organisasjoner kan oversette en ide slik at den ikke utgjør noen trussel mot en den eksisterende kulturen og at den ikke får den praktiske effekten som var tiltenkt (ibid 322). En studie av Mål-, resultat- og risikostyring (MRR) i luftforsvaret påpekte nettopp en seremoniell innføring av MRR i organisasjonen (Dale 2014). Seremoniell henviser i denne sammenheng til at MRR hadde større symbolsk signaleffekt, enn praktisk virkekraft.

Oppsummering, 2,1-2,6:

Hensikten med å redegjøre for ulike perspektiver innenfor den institusjonelle teorien, er for å belyse flere av de institusjonelle faktorene som påvirker forsøk på organisasjonsendring gjennom adoptering av nye organisasjonskonsepter eller styringsverktøy. For å forstå hvorfor og hvordan organisasjonsideer adopteres og tilpasses, må menneskene og organisasjonskulturen tillegges betydelig vekt. Forsvaret må i denne sammenheng anses for å være en organisasjon med en sterk kultur og en rekke institusjonaliserte handlingsregler og -

normer. Dette påvirker måten en organisasjonside eller et styringsverktøy tilpasses på i Forsvaret. For å forklare sentrale trekk rundt implementeringen av balansert målstyring i Forsvaret, er det derfor hensiktsmessig å ta utgangspunkt i flere av de institusjonelle perspektivene det her har blitt redegjort for.

2.7 Balansert målstyring

Balansert målstyring eller balanced scorecard ble introdusert av Robert Kaplan og David Norton i Harvard Business Review i 1992. Siden den gang har det blitt kåret til en av de mest innflytelsesrike ledelsesidene de siste 75 årene (Sibbet 1997, 12). På verdensbasis har adopsjonsraten av ligget mellom 40-60% siden 2007, og brukerne er i stor grad tilfreds med verktøyet (Rigby og Bilodeau, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015). Den høye adopsjonsraten kan både forstås av rasjonelt instrumentelle årsaker og som følge av institusjonelt press (ledelsesmoter) (Madsen og Steinheim (a)2014).

2.7.1 Tre generasjoner balansert målstyring

Balansert målstyring har utviklet seg mye siden introduksjonen og kan deles inn i tre ulike generasjoner (Speckbacher et al 2003). Den første generasjonen var den opprinnelige formen som ble introdusert på 90-tallet, hvor bruken av både finansielle og ikke finansielle ytelses- og resultatmål skulle gi ledere bedre beslutningsgrunnlag og forbedrede resultater. Målene fikk egne målekort og ble presentert gjennom de fire perspektivene; finans, kunde, interne prosesser og læring og vekst. Kaplan og Norton brukte analogien til en pilot som mottar informasjon gjennom instrumentpanelet. "The balanced scorecard is like the dials in an airplane cockpit: it gives managers complex information at a glance." (Kaplan og Norton 1992, 71).

Den andre generasjonen ble utviklet senere på 1990-tallet og har klarere årsakvirkning sammenhenger mellom målene og en tettere tilknytning til selskapet strategi. "Building a scorecard enables a company to link its financial budgets with its strategic goals." (Kaplan og Norton 1996, 78).

Den tredje versjonen stammer fra begynnelsen av 2000-tallet hvor Kaplan og Norton tok i bruk strategikart og incentivsystemer for få kommunisere strategi og få alle ansatte til å trekke i samme retning. "The CEOs and senior leadership teams of adopting organizations

understood that they could not implement the new strategy by themselves. They wanted contributions— actions and ideas—from everyone in the organization.” (Kaplan og Norton 2001, 151).

Videre utover på 2000-tallet hadde Kaplan og Norton et økt fokus på å benytte balansert målstyring til implementering av strategi⁵. Det økende fokuset på strategi gjenspeiles også i den norske konseptlitteraturen. I 2002 gav Hoff og Holving ut ”Balansert målstyring. Balanced scorecard på norsk”. I 2015 kom oppfølgeren ut under navnet ”Balansert målstyring - Strategisk virksomhetsstyring satt i system”.

2.7.2 Oversettelser av balansert målstyring

De ulike generasjonene har ført til at organisasjoner benytter ulike versjoner av balansert målstyring. En rekke studier har pekt på at balansert målstyring videre tolkes og brukes på ulikt (Ax og Bjørnerak 2005, Lueg og e Silva 2013, Madsen og Slåtten 2015). Balansert målstyring er ingen teoretisk tvangstrøye, fleksibiliteten har gjort at konseptet er anvendelig for mange ulike typer aktører (Madsen og Steinheim (a) 2014). De danske forskerne Lueg og e Silva (2013) har analysert 117 studier av balansert målstyring. De fant at balansert målstyring benyttes i en rekke ulike sektorer, funksjoner og nivåer i hierarkier. 27 av studiene om balansert målstyring omhandler modifikasjoner av det opprinnelige rammeverket (ibid). Dette viser at organisasjoner benytter seg av den fleksibiliteten Kaplan og Norton har lagt opp til. En svakhet med studien er at den ikke viser hvilke effekter tilpasningene har ført til. Årsakene til modifikasjoner kan både være å få mer effekt av verktøyet eller for å dekke styringsverktøyet slik at det ikke skal få noen effekter i organisasjonen og dermed ikke utgjøre noen trussel mot den eksisterende organisasjonskulturen.

2.7.3 Oversettelser til offentlige virksomheter

I 1999 kom Kaplan ut med en egen artikkel for bruk av balansert målstyring i offentlige virksomheter. Forfatteren innså utfordringene med å lage gode finansielle mål i det offentlige. Budsjettbalanse forteller ikke hvorvidt en offentlig virksomhet har vært effektiv (ibid, 3). Løsningen ble å bytte ut perspektivene slik at kunde- eller samfunnsperspektivet kom øverst. Det samme er anbefalingen til Hoff og Holving (2015). Lueg og E Silva (2013) fant at

⁵ Denne videre utviklingen kom etterat Speckbacher et al kom med sine klassifisering av balansert målstyring 2003.

offentlige organisasjoner følger anbefalingene, og i stor grad bytter ut eller tilfører nye perspektiver i sine strategikart. Studier viser at offentlige organisasjoner som ikke bruker nok tid og ressurser til å tilpasse balansert målstyring til sine behov sliter med å realisere ønskede effekter (Jarrar and Schiuma 2007, Schalm 2008).

2.7.4 Effekter av balansert målstyring

De mange ulike versjonene av balansert målstyring kan tyde på at ledere adoptere styringsverktøyet for å oppnå litt ulike effekter. Madsen og Stenheim (a 2014) viser at det er en blanding mellom instrumentelt rasjonelle grunner og sosialt konstruert press (ledelsesmoter) som ligger bak adopsjonen. Disse to årsakene er ikke gjensidig utelukkende, men samvirker med å få organisasjoner til å benytte balansert målstyring (ibid). Jeg vil undersøke på noen av de instrumentelt rasjonelle årsakene til at balansert målstyring benyttes i selskaper, og om verktøyet har levd opp til forventningene. Gupta (2012) fant ut at implementering av strategi og forbedrede beslutningsprosesser var de to viktigste årsakene til at norske selskaper implementerer performance management systems, som balansert målstyring. Dette sammenfaller delvis med Madsens (2011 i Hoff og Holving 2015, 302) funn som viser at forbedrede prosesser knyttet til prestasjonsmålinger, budsjett og strategi var en viktig årsak til å benytte balansert målstyring.

Bedre beslutninger og implementering av strategi

Gjøen (2013) fant at ledere har klart å få et bedre beslutningsgrunnlag ved bruk av balansert målstyring. Gjennom bruk og utvikling av strategikart har ledere fått en bedre forståelse for hvilke virksomhetsmessige sammenhenger som skaper resultater for selskapet. De Geuser, et al (2009) fant at balansert målstyring har bidratt til organisasjoner er bedre i stand til å implementere strategi. Dette viser at balansert målstyring kan bidra til å oppfylle de ønsker ledere har for bruken av dette verktøyet.

Forbedrede resultater

Bedre beslutninger og implementering av strategi er indirekte effekter som på sikt kan lede til at organisasjoner når sine overordnede mål. For privat næringsliv er det overordnede målet i stor grad finansielle resultater. Balansert målstyring kan bidra til forbedrede finansielle resultater, men kun dersom den brukes riktig (Braam og Nijssen 2004). Braam og Nijssen (2004) fant at balansert målstyring tett koblet til selskapets strategi, ledet til bedre resultater. Dersom verktøyet ikke hadde denne koblingen, og var mer å regne som et

prestasjonsmåleverktøy, var effektene negative (ibid). Denne konklusjonen støttes av Fitzgerald (2007, 234) som antyder at det er først når selskaper begynner å bruke andre og tredje generasjons balansert målstyring at de oppnår positive resultater.

Innbilte effekter

Det er vanskelig å finne gode empiriske bevis for at en virksomhet oppnår bedre resultater av å bruke balansert målstyring (Hoff og Holving 2015, 300, Madsen og Steinheim (a) 2014). Dette fordi det ikke er mulig å kun måle effekten av styringssystemet. Det finnes heller ikke en omforent måte å måle disse effektene på (ibid). Bain og Company sine verdensomspennende undersøkelser viser at ledere likevel er fornøyd med balansert målstyring (Rigby og Bilodeau 2009, 2011, 2013, 2015). Den samme konklusjonen trekker Madsen og Steinheim (b 2014) i en undersøkelse blant skandinaviske brukere. Organisasjoner som benytter formelle styringsverktøy, som balansert målstyring, har en tendens tro å tro at de gjør det bedre på en rekke områder enn konkurrenter (Fitzgerald 2007, 233). Men svært få har empiriske bevis for forbedrede prestasjoner, tross for at de bruker store summer på bruken av verktøyene (ibid). Balansert målstyring trenger ikke å være et like egnet verktøy som det ledere utgir det for å være. Det kan være i ledernes interesse å tegne et positivt bilde av hvordan organisasjonen styres. ”Managers may find it in their best interests to paint a glossy portrait of the organization. This is especially the case with managers recently involved in the adoption and the implementation of a new ‘fashionable’ concept since they are still in the so-called ‘honeymoon phase’.” (Madsen og Steinheim (b) 2014, 121)

2.7.5 Kritikk av balansert målstyring

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). En rekke organisasjoner har feilet med å få de ønskede effektene av systemet (Waal & Counet 2009). Jeg vil under vise til noen opplevde utfordringer med å få effekter av balansert målstyring.

Implementeringsproblemer

En av de store utfordringene med å få effekter av balansert målstyring er koblet til implementeringen verktøyet (Waal & Counet 2009, Madsen og Steinheim (c) 2014, Hoff og Holving 2015). Madsen og Steinheim (c 2014) deler implementeringsproblemer opp i fire grupper; konseptuelle, tekniske, sosiale og politiske problemer. De konseptuelle problemene er knyttet til at konseptet balansert målstyring er universelt og må kontekstualiseres for å få

effekter samt at det er vanskelig å oppnå gode kausale sammenhenger og utvikle strategikart. De tekniske utfordringene knyttes opp mot manglende teknisk støtte gjennom IT-løsninger samt et for stort fokus på målinger. De sosiale og politiske utfordringene kan linkes sammen. Motstand i organisasjonskulturen, manglende støtte og deltagelse, spesielt fra ledere, kan føre til utfordringer med å implementere balansert målstyring (ibid, 126). Manglende lederforankring og motstand i kulturen ble også sett på som det største problemet av brukere i Waal og Counets (2009) studie. Utfordringer tilknyttet teknisk understøttelse ble av akademikerne sett på som det største problemet i samme studie (ibid). Ofte kan konseptuelle eller tekniske problemer med balansert målstyring kan føre til sosial eller politisk motstand mot konseptet på sikt (Madsen og Steinheim (c) 2014, 217).

Måleproblemer og kausale sammenhenger

I balansert målstyring utvikles styringsgrunnlaget gjennom målinger av styringsparametere. Det er en rekke utfordringer organisasjoner kan oppleve ved å gjøre målinger (Hoff og Holving 2015). Feil bruk av målinger kan gi dysfunksjonelle effekter av balansert målstyring.

Ittner og Larker (2003) fant ut at organisasjoner ofte ikke klarer å utnytte ikke-finansielle målinger til å få positive effekter på organisasjonens endelige mål. De retter ikke kritikken direkte mot balansert målstyring som verktøy, men mot at ledere ofte velger feil måleparametere (manglende kausale sammenhenger⁶), gjør dårlige målinger og analyser av resultatene, i tillegg til at målingene ikke brukes som beslutningsgrunnlag (ibid). Dette gjør at både validiteten og reliabiliteten til målingene blir lave. Mange ledere ignorerer også resultatene fra kvalitative målinger fordi de ikke stoler på dem (ibid, 7). Etterhvert som organisasjoner opplever utfordringer med målinger, kan den sosiale og politiske motstanden mot systemet øke slik som Madsen og Steinheim påpekte. Hvis organisasjoner overkommer problemene med de ikke-finansielle målingene, bygger gode kausale sammenhenger og kontinuerlig forsøker å utbedre disse, viser studien at de har klart å oppnå bedre resultater (ibid).

Kontroll hemmer kreativitet og læring

Kritikken mot balansert målstyring avhenger av hvordan verktøyet brukes. Madsen og Steinheim (a 2014), viser til at mye av kritikken fra blant annet Nørrekilt om problemer med

⁶ Dette kan begrunnes med utgangspunkt i kritikken til Nørrekilt (2003) om at balansert målstyring bygger på noen kausale sammenhenger mellom perspektivene som ikke nødvendigvis er tilstede.

kausale sammenhenger er rettet mot eldre versjoner av verktøyet.

Dersom balansert målstyring brukes med den hensikt å overvåke eller kontrollere ansatte, kan dette få negative effekter for organisasjonen. Balansert målstyring har fått kritikk for å redusere kreativitet, samarbeid og organisasjonslæring (Voelpel et al 2006, Antonsen 2014). Nørrekilt (2003) hevder at balansert målstyring er basert på et top-down kontroll perspektiv som kan medføre en rekke problemer, fordi man i liten grad oppnår organisasjonslæring og deltagelse blant ansatte. ” The effect of such a control model may be seriously dysfunctional behaviour and the loss of strategic control.” (ibid 2003, 617).

Oppsummering:

Balansert målstyring har utviklet seg over mange år og har etterhvert fått stor utbredelse i mange land. Utviklingen og en iboende fleksibilitet har gjort at verktøyet brukes på mange ulike måter. Dette har gitt ulike effekter for organisasjonene som bruker det. Det understrekes også at ikke alle har oppnådd de ønskede effektene med verktøyet, noe som kan skyldes problemer med implementering og med prestasjonsmålingene som balansert målstyring bygger på.

KAPITTEL 3: Metode

Ordet metode stammer av det greske ordet ”methodos”, som kan forstås som å følge en bestemt vei mot et mål. Innenfor forskning kan metode forstås som veien til ny kunnskap. Denne veien, metoden, er regulert av flere regler og prinsipper for å sikre høy kvalitet på forskningen. I dette kapitlet vil jeg forklare metoden, for å sikre at målet med forskningen blir nådd, nemlig å besvare problemstillingen med høy kvalitet.

Metoden vil bli presentert i fire deler. I første del vil jeg presentere vitenskapssynet som ligger til grunn for studien. Deretter vil jeg forklare planen, designet, jeg har benyttet for å svare på problemstillingen. I del tre beskriver jeg forskningsprosessen, før jeg i siste del kommer med en evaluering av metoden og noen etiske vurderinger.

3.1 Vitenskapssyn

Denne oppgaven vil i hovedsak bygge på en hermeneutisk vitenskapsforståelse. Dette fordi problemstillingen er av en utforskende kvalitativ karakter, og jeg ønsker å utforske militære leders erfaringer og meninger om bruken av MRR og målstyring i Forsvaret. Forståelse av slike erfaringer kan skapes gjennom ord og en fortolkning av disse. En hermeneutisk vitenskapsforståelse er anvendelig på områder man ikke kan måle, og hvor kunnskap utvikler seg gjennom fortolkning. Den hermeneutiske spiralen viser hvordan menneskers forforståelse utvikles gjennom fortolkning av data. Dette er en god beskrivelse for hvordan jeg ønsker at min egen forforståelse skal utvikle seg gjennom fortolkning av dokumenter og intervjuer gjennom denne studien.

Et annet utgangspunkt for en studie av mål- og resultatstyring er et positivistisk vitenskapssyn. Positivismen forsøker å kvantifisere frem objektiv verdinøytral vitenskap ut fra empirisk observasjon, på samme måte som målesystemer i organisasjoner gjerne forsøker å kvantifisere frem objektiv kunnskap om en organisasjons tilstand. Skulle denne oppgaven forsøke å frembringe kunnskap om et fenomen som enkelt lar seg kvantifisere, eksempelvis soldaters treffprosent på skytebanen, ville jeg benyttet et positivistisk syn. Men det er ikke hensikten med studien. Jeg vil i denne oppgaven utforske de subjektive opplevde sammenhengene mellom MRR og operativ evne, noe som gjør at jeg bygger studien på en hermeneutisk vitenskapsforståelse. To foregående studier påpeker at det er ulike oppfatninger

om hvordan MRR fungerer i Forsvaret (Dale 2014, Thobiassen 2015). Jeg ønsker å utforske slike ulike erfaringer og spesielle forhold som påvirker de opplevde effektene.

3.1.1 Forforståelse

Den hermeneutiske vitenskapsforståelsen bygger på at kunnskap ikke utvikler seg fra intet, men videreutvikles fra en forforståelse (Kvale 2001, 81). Jeg går også inn i denne studien med en forforståelse. Jeg har hatt erfaringer med hvordan målstyring brukes i de avdelinger jeg har jobbet i Forsvaret. I tillegg har jeg gjennom økonomistudiet studert hvilke fordeler og utfordringer slike styringssystemer kan medføre. Min hermeneutiske prosess startet dermed flere år tilbake.

3.2 Forskningsdesign

I de neste avsnittene vil jeg presentere den overordnede planen, designet, jeg har benyttet for å besvare problemstillingen. Denne oppgaven er skrevet med en kvalitativ metode, fordi jeg ønsker å utvikle større en forståelse av effektene av mål- og resultatstyring i Forsvaret. Silverman (2014, 5) påpeker at kvalitativ metode er godt egnet til nettopp å skape forståelse av et fenomen i en kontekst. Jeg ønsker å utvikle forståelsen gjennom å utforske meningene til ledere i Forsvaret om MRR. Kvalitativ forskning velegnet til å avdekke meninger og hvordan mennesker tenker (Askheim og Grenness 2008, 12).

En neste avveining er om studien skal ha en induktiv eller deduktiv tilnærming. Siden studien har en utforskende karakter, ønsker jeg ikke ønsker at noen teoretisk utledet hypotese skal legge noen begrensinger for datainnsamlingen. Derfor har jeg valgt et induktivt design. Men mine tidligere erfaringer med MRR og min teoretiske forståelse av målstyringssystemer, vil ikke være mulig å fjerne helt. Det er heller ikke intensjonen i denne oppgaven. Jeg vil heller utnytte min kjennskap til Forsvaret for å oppnå en dypere forståelse slik en hermeneutisk vitenskapsforståelse gir muligheten for.

3.2.1 Casestudie

Jeg har valgt å benytte et casestudie for jeg vil undersøke effektene av et ledelsesverktøy internt i en organisasjon. Casestudie er en empirisk undersøkelse som fokuserer på et fenomen i sine naturlige omgivelser (Yin 2009). Det er egnet til å skape en dypere forståelse av et spesielt forhold innenfor en bestemt kontekst (ibid). Konteksten i denne studien er Forsvaret og Forsvarsdepartementet (FD), mens forholdet jeg ønsker å skape en dypere forståelse av er MRRs påvirkning på Forsvarets operative evne.

For å skape denne forståelsen er studiens kontekst viktig. Mumford og Anjum (2011) beskrivelse av kausalitet kan knyttes opp mot begrepet forståelse innenfor kvalitativ forskning. De forklarer at kausalitet alltid er kompleks og svært sensitiv til endringer i kontekst. I tillegg hevder forfatterne at det ofte er vanskelig å skille årsaken fra konteksten og at disse må sees i sammenheng (ibid). At kausalitet er sensitiv for endringer i konteksten kan støttes av mange varierende resultater fra tidligere effektstudier av balansert målstyring.

”Issues in the area of performance management and management control systems are typically complex and intertwined, but research tends to be based on simplified and partial settings. Simplification has made the work easier to carry out, but it has come at the price of increased ambiguity and conflicting findings from different studies.”

(Ferreira og Otley 2009, 261).

En casestudie gir muligheten for en bred beskrivelse av kontekst, som kan redusere sannsynligheten for at det trekkes forenklete slutninger som Ferreira og Otley påpeker er en fare ved studier av styringssystemer.

3.2.2 Tidsdimensjon

Studien er et tverrsnittstudie av militære lederes erfaringer med bruken av MRR i begynnelsen av 2016. Flere av intervjuobjektene har mange års erfaring med bruk av MRR i Forsvaret. Objektene har i løpet av intervjuene forklart hvordan fenomenet MRR har endret seg og hvilke effekter det har hatt for Forsvaret. I tillegg har jeg hatt tilgang til arkiverte dokumenter om styringsverktøyet. Dette har gitt mulighet til en retrospektiv vinkling på studien som kan skape en bedre forståelse av hvordan MRR har utviklet seg og hvilke effekter det har gitt. Dette har gjort meg i bedre stand til å svare på problemstillingen. Ved at intervjuobjektene også har erfaring, har de hatt en egen hermeneutisk prosess og muligheten til å utvikle en forståelse om temaet over tid.

3.2.3 Operasjonalisering:

I forkant av studien hadde jeg planlagt flere operasjonaliseringer i utledningen av problemstillingen. Det første var å benytte militære lederes erfaringer for å utforske effektene av mål- og resultatstyring. En kvalitativ studie med bruk av åpne intervjuer vil være egnet for utforske disse erfaringene. I tillegg hadde jeg valgt å fokusere på operativ evne som et mål på

effektivitet. For å gjøre operativ evne ytterligere operasjonalisert, ønsket jeg å benytte Forsvarets definisjon av operativ evne, som er beskrevet i det innledende kapitlet.

Studien har som formål å utforske og belyse de opplevde effektene av bruken av mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring kan defineres på flere forskjellige måter. Johnsen (2010, 6) skiller mellom målstyring som filosofi og målstyring som teknikk. Det filosofiske tilnærmingen dreier seg om at en organisasjons medlemmer kjenner ledernes mål og forsøker å nå dem (Rombach 1991 i Johnsen 2010, 6). Målstyring som teknikk gir muligheten for en langt smalere definisjon (Johnsen 2010,7). Jeg har i denne oppgaven operasjonalisert mål- og resultatstyring, som styringsverktøyet eller teknikken mål-, resultat og risikostyring (MRR), som benyttes i Forsvaret.

Jeg innledet intervjuene med å spørre hvordan MRR ble brukt i intervjuobjektets avdeling og hvordan bruken hadde utviklet seg. Deretter stilte jeg spørsmål om hvilke erfaringer intervjuobjektene hadde metoden. Jeg stilte også spørsmål om målstyring av en mer filosofisk karakter. Dette for å se om det var forskjellige meninger knyttet til verktøyet MRR og målstyring generelt. Deretter forsøkte jeg å finne ut hvorfor intervjuobjektene hadde disse meningene knyttet til MRR eller målstyring. Mot slutten av intervjuene stilte jeg mer direkte spørsmål knyttet til empirien jeg allerede hadde samlet inn i andre intervjuer for å forsøke å verifisere denne.

3.2.4 Datainnsamling

Studien vil i hovedsak baseres på dybdeintervjuer og dokumentstudier. Silverman (2014, 171) påpeker at intervjuer er velegnet til å skape et en forståelse av menneskers erfaringer, som er hensikten med denne studien. Derfor vil intervjuene være primærkilden, mens dokumentstudien benyttes til å utvikle casebeskrivelsen, være kilde til utvikling av spørsmål og benyttes for å verifisere informasjon fra intervjuene. Dokumenters viktigste rolle i casestudier er å bekrefte annen informasjon (Yin 2009, 103). På et området har dokumentene hatt en mer sentral rolle. Det er i forbindelse Forsvarets kommunikasjon til sine institusjonelle omgivelser i etterkant av implementeringen av balansert målstyring tidlig på 2000-tallet, som jeg drøfter i kapittel seks.

Jeg vil i løpet av studiet treffe militære ledere som ikke er blant de utvalgte intervjuobjektene. Meningsutvekslinger med disse om problemstillingen kan være en kilde til ytterligere informasjon. Gjennom uformelle samtaler kan jeg få etterprøvd mine egne fortolkninger og dermed kan jeg oppnå en dypere forståelse av tematikken som en hermeneutisk vitenskapsforståelse søker. For at prosessen skal være transparent og etterprøvbart vil jeg trekke frem eventuelle viktige meningsutvekslinger eller vurderinger som er gjort underveis i beskrivelsen av forskningsprosessen.

3.3 Forskningsprosessen

I dette delkapitlet vil jeg forklare hvordan studien er gjennomført. En kvalitativ studie medfører at forskningsdesignet kun har lagt de overordnede føringene, mens den mer detaljerte fremgangsmåten har blitt til underveis på bakgrunn erfaringer. ” Intervjuarbeid er håndverk: det følger ikke innholds- og kontekstuaavhengige metoderegler, men avhenger av den kvalifiserte forskerens vurderinger.” (Kvale 2001, 62). Etterhvert som min hermeneutiske forståelse har utviklet seg, har jeg foretatt valg for å komme frem til dypere forståelse av tematikken. For å gi leseren en innsikt av de valgene som har blitt tatt og muligheten til å etterprøve funnene, er en beskrivelse av prosessen nødvendig. Hele forskningsprosessen vil ikke bli beskrevet her, men de aspekter jeg mener at er sentrale for studien. Mer utfyllende refleksjonsnotater er ført underveis, disse er også benyttet i selv analysen.

3.3.1 Utvalg av intervjuobjekter⁷

Intervjuobjektene i undersøkelsen jobber eller har nylig jobbet i Forsvarsdepartementet og på nivå 1 og 2 i Forsvaret (Forsvarets nivåer forklares i del 4.). De første intervjuobjektene er valgt ut gjennom anbefalinger fra bekjente i Forsvaret. Deretter er de neste intervjuobjektene valgt gjennom snøballmetoden (Biernacki og Waldorf 1981). Jeg har bedt de første intervjuobjektene om å komme med anbefalinger til videre intervjuobjekter som følge av konkrete informasjonsbehov i studien. Eksempelvis at jeg ønsket å verifisere informasjon fra et spesielt miljø i Forsvaret. Jeg har ikke intervjuet personer jeg kjente godt fra før. Dermed har jeg unngått å velge ut noen jeg visste hadde en bestemt holdning til mål- og resultatstyring, som kunne ledet studien i en bestemt retning.

⁷ Jeg har valgt å benytte intervjuobjekter fremfor informant i denne studien. Dette fordi at informant kan ha en negativt ladet verdi, synonymt med tyster, i Forsvaret.

I utgangspunktet ønsket jeg å intervju militære ledere på nivå 1, 2 og 3 i Forsvaret, både fra operasjonslinjen (operasjonsoffiserer) og økonomilinen (økonomioffiserer). Dette for å kunne sammenligne forskjeller og oppfatninger på ulike nivåer og type stilling.

Anbefalingene fra mine bekjente i Forsvaret var derimot å snakke med personell fra økonomilinen. Økonomioffiserer arbeider med målstyring til daglig, og personell fra operasjonsavdelinger har trolig ikke like god kunnskap til bruken av verktøyet MRR. Dette fikk jeg også bekreftet under pilotintervjuet. I tillegg fikk jeg vite at målstyring ikke var implementert på alle avdelinger i nivå 3 og 4 i Forsvaret. Dette utelukket disse avdelingene og dermed konsentrerte jeg intervjuene om personell i økonomilinen på nivå 1 og 2 i Forsvaret.

Forsvarsdepartementet målstyrer også etaten Forsvaret gjennom ved bruk av MRR. For å få en helhetlig forståelse av MRR i Forsvaret ønsket jeg å inkludere intervju i Forsvarsdepartementet. Ledere i Forsvarsdepartementet er per definisjon ikke ansatt i Forsvaret, dermed måtte jeg endre problemstillingen til å gjelde militære ledere og ikke kun ledere Forsvaret. Et intervjuobjekt ble fra 1. Januar 2016, overflyttet fra Forsvaret til den nye etaten Forsvarsmateriell under FD. Jeg mener at det er av mindre betydning da vedkommende jobbet i Forsvaret frem til opprettelsen av den nye etaten og hadde god kjennskap til MRR gjennom ulike stillinger.

Avveiningen om å fokusere intervjuene på personell fra økonomilinen på et høyt hierarkisk nivå i Forsvaret, kan ha medført at jeg har fått et litt snevert syn på bruken MRR. Ledere disse miljøene har lang avstand til operative miljøer. De har muligens en liten forståelse for de utfordringene soldater og offiserer som utgjør den operative ende av Forsvaret kan oppleve. Likevel mener jeg det var et nødvendig valg for å sikre at jeg fikk intervjuobjekter som har god kunnskap om MRR.

3.3.2 Intervjuene

Intervjuene i denne studien var åpne med støtte fra en intervjuguide. I utgangspunktet hadde jeg planlagt å gjennomføre semistrukturerte intervjuer, men etter pilotintervjuet endret jeg dette. ” *Jeg føler at for systematisk bruk av intervjuguiden er et lite egnet for å drive intervjuer på denne måten. Jeg fikk mer utav intervjuet når jeg etterhvert la den til side. Det virker å skape en mye større tillit hos intervjuobjektet og mindre preget av et avhør slik at intervjuobjektet snakket mer fritt om de sider av målstyring som de hadde erfart.* ” (Utdrag fra

refleksjonsnotater etter pilotintervju 20. Januar). Silverman (2014, 166) påpeker at åpne intervjuer krever fleksibilitet, aktiv lytting og evne til å bygge rapport. Min tidligere erfaring fra Forsvaret er en styrke på disse egenskapene. Jeg har kunnskap om etaten som kreves for å være fleksibel samt at jeg trolig vil ha en høyere grad av tillit enn om jeg ikke hadde bakgrunn fra Forsvaret.

Intervjuguiden ble i hovedsak brukt for å kontrollere at jeg hadde vært innom de temaene jeg ønsket å få belyst. En annen fordel med å ha friere intervjuer er at jeg i større grad kan tilpasse intervjuet til personen jeg snakker med og den opplevelsen hun eller han sitter på.

Utforskende intervjuer er gjerne åpne og har minimal struktur (Kvale 2001, 55). 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.

Intervjuprosessen startet med et pilotintervju i januar. Allerede i dette intervjuet gjorde jeg meg enkelte notater som ble med videre. Intervjuet ble avbrutt av at sjefen til intervjuobjektet kom inn og ble med på intervjuet i om lag en time. Ingen av disse var helt oppdatert på de ulike målbildene og bruken av MRR Forsvaret. Dette fikk meg til å innse at jeg måtte velge ut intervjuobjekter som jobbet med verktøyet daglig, siden problemstillingen gjaldt verktøyet MRR. Samtidig fikk jeg vite at bruken av MRR ikke er så utbredt i Forsvaret, spesielt på lavere nivåer i hierarkiet. Dette fikk jeg bekreftet både gjennom senere intervjuer og i samtaler med ansatte i Forsvaret utenom intervjuene. Sjefen til intervjuobjektet, som har bakgrunn fra Forsvarets operative hovedkvarter og ikke økonomilinjene, kunne også fortelle at Forsvaret har et eget system for å utvikle og styre på operative krav, men selv om dette er godkjent av Forsvarssjefen, brukes det lite i praksis.

De neste intervjuobjektene fikk tilsendt en mail på forhånd med praktisk informasjon og problemstillingen for oppgaven. En av hensiktene med mailen var å gi intervjuobjektene muligheten til å reflektere over bruken av MRR på forhånd. Jeg opplevde at flere av deltagerne hadde forberedt seg godt og hadde utskrifter av målbilder og styringsdokumenter som de benyttet i sine forklaringer.

Hvordan jeg ble introdusert til intervjuobjektene, hadde også en innvirkning på intervjuet. De intervjuobjektene jeg ble introdusert til av en tidligere kollega, opplevde jeg at vi hadde en

relasjon som gjorde at samtalen fløt bedre, og jeg hadde dermed en større tillit enn i intervjuer hvor jeg og intervjuobjektet ikke hadde noen felles relasjoner.

Alle intervjuene ble holdt på intervjuobjektens kontorer eller møterom. Et av intervjuene ble gjennomført med to personer, intervjuobjektet selv ønsket å ta med en kollega. Alle intervjuene ble tatt opp på lydfil og transkribert. Totalt gjennomførte jeg fem intervjuer med en lengde fra 45 minutter til to timer.

Utenfor selve intervjuene har jeg møtt flere militære ledere som jeg har drøftet problemstillingen med. Dette kan være tidligere kollegaer eller kollegaer av intervjuobjektene, flere fra lavere nivåer i Forsvaret. Disse hadde mer negative assosiasjoner til MRR enn intervjuobjektene i dybdeintervjuene. ”*Dette trenger du ikke å forske på, det bidrar hvertfall ikke til økt operativ evne*” eller ”*Endelig skal du putte den siste spikeren i kista for New Public Management i Forsvaret*” er eksempler på ytringer om tematikken. En annen fortalte om tiden Balansert målstyring ble introdusert i Luftforsvaret i 2001. ”*Jeg husker det var veldig hot en periode. Vi snakket om det helt ned på fenrik-løytnants nivå. Man klarte jo også å få flere flytimer på F-16-ene, men økonomien og resten av Luftforsvaret gikk det ikke så bra med.*” Disse observasjonene vil bli koblet inn i den avsluttende drøftingen.

3.3.3 Dokumenter

Dokumentene som er benyttet i denne studien er; ugraderte interne dokumenter om styringsprosessen av Forsvaret, konsulentrapporter om styringen i Forsvaret, Forsvarets medarbeiderundersøkelse, tidligere forskningsrapporter og masteroppgaver om temaet, artikler i temablader, aviser eller på internett om målstyringen av Forsvaret. Dokumentene har blitt funnet gjennom anbefalinger fra intervjuobjektene, søk på internett eller å følge opp kildehenvisninger i dokumentene jeg hadde. Dokumentene har blitt brukt til å lage casebeskrivelsen og for å verifisere/drøfte data fra intervjuene.

En fullstendig liste av dokumenter som er benyttet i selve dokumentstudien ligger vedlagt som vedlegg 1.

3.3.4 Analyse

Å avgrense analysen til en egen del er ikke enkelt i kvalitativ forskning. Analyse er noe som pågår underveis i hele forskningsprosessen. Under intervjuene har jeg momentant analysert

svarene og stilt oppfølgingsspørsmål dersom det var noe jeg ønsket å få utdypet. I kvalitative intervjuer bygges analysen inn i selve intervjusituasjonen (Kvale 2001, 114). Presentasjonen av data i del 5 er også en analyse. Jeg har analysert og valgt ut deler av datagrunnlaget, de transkriberte dokumentene, for presentasjon. Inklusjonskriterie er at jeg mener at dette er relevant for å besvare problemstillingen. En utfordring med denne måten å presentere empirien på er at den fort kan blir fragmentert og sitater tatt ut av sammenheng, men jeg har latt intervjuobjektene fått lese gjennom sine egne kategoriserte sitater for redusere sannsynligheten for dette.

Dokumentanalyse

Dokumentanalysen er primært brukt til å utvikle casebeskrivelsen i del 4. Data fra dokumentstudien er også tilført oppgaven i del 6 drøfting og dermed ikke presentert i del 5. Dette er data jeg ikke har utviklet selv, og leserne kan dermed finne den opprinnelige kilden selv. Dokumentanalysen er i hovedsak en tematisk analyse for finne kilder som kan benyttes til å forsterke eller avkrefte funn fra intervjuene.

Jeg har også gjennomført en deskriptiv innholdsanalyse Reglement for økonomistyring i Staten og Bestemmelsene for økonomistyring i Staten (Finansdepartementet 2003).

Dokumentet ble valgt ut fordi det er retningsgivende for all styring av offentlige virksomheter. Hensikten er å undersøke hvilke ord som preget dokumentet. Jeg har derfor gjennomført en ordtelling i dokumentet. I tellingen kan ordet være en del av et annet ord og bli inkludert. Eksempelvis blir styringsparameter telt med som en utgave av styring, og effektivisering som en del av effekt. Jeg telte ikke med formål, spørsmål eller erklæring som ord for mål eller læring. Resultatet av ordtellingen er presentert empirikapittelet. Jeg presenterer kun enkelte ord jeg mener er sentrale i styringen av en organisasjon som Forsvaret.

Analyse av intervjuene

Jeg har gjennomført en tematisk analyse av de transkriberte intervjuene på bakgrunn av Kuckartz (2014) trinnvise modell for tematisk tekstanalyse. Hensikten med analysen er å systematisere data slik at eventuelle mønstre fremkommer. Slike mønstre kan både være likheter og ulikheter i oppfatninger som kan være med å besvare problemstillingen.

Til støtte for systematiseringen benyttet jeg en profilmatrise. Innledningsvis inndelte jeg matrisen i hovedkategorier på bakgrunn av de transkriberte intervjuene og teori. Deretter fortok jeg en definisjon av kategorien, og fordelte de transkriberte intervjuene i henhold til disse hovedkategoriene. Jeg lot intervjuobjektene få lese gjennom sine egne sitater fordelt på hovedkategori. Dette for å sikre at sitatene var riktig samt at jeg forstått dem i riktig kontekst.

Hovedkategoriene delte jeg ned i underkategorier og fordelte de transkriberte intervjuene ytterligere. Denne inndelingen har dannet grunnlaget for prestasjon av data, del 5 i denne studien. Den første kategorien jeg begynte med, var om Forsvaret var en organisasjon som er egnet for å styres med målstyring. Deretter delte jeg kategorien inn i to underkategorier om balansert målstyring og oversettelse til verktøyet MRR. Kategorien oversettelse omhandlet både behovet for videre oversettelse og den historiske oversettelsen, derfor delte jeg denne kategorien ned i ytterligere to underkategorier. De to andre hovedkategoriene jeg begynte med var utfordringer som reduserte de ønskede effektene og hvilke positive effekter lederne hadde opplevd at MRR hadde medført. Disse delte jeg i underkategorier utfra de ulike opplevde effektene. Flere av kategoriene hadde sammenhenger. Ledelsesforankring og oversettelse var to slike temaer som koblet flere av kategoriene sammen. De kan være med å forklare hvorfor man opplevde effekter eller hadde utfordringer med å oppnå de ønskede effektene MRR.

Den siste delen av analysen innebærer å binde sammen (Askheim og Grenness, 2009, 146) og trekke konklusjoner for å besvare problemstillingen. Dette har jeg gjort ved å binde sammen og drøfte mitt eget datagrunnlag og casebeskrivelsen med det teoretiske bakteppet og øvrige dokumentkilder. Denne drøftingen fremkommer i kapittel 6 og konkluderes i del 7.

3.4 Studiens kvalitet

Kvalitetskravene til forskning med høy reliabilitet og validitet er forskjellige i kvalitative og kvantitative studier. Et sentralt problem med en kvalitativ studie som denne, er muligheten for tradisjonell etterprøvbarehet. Dette fordi denne studien forsøker å tegne et bilde av militære leders subjektive meninger om et styringsverktøy. En tverrsnittstudie vil avdekke ledernes synspunkter på et bestemt tidspunkt og i en bestemt kontekst. Meninger er ikke statiske, men kan endres. Som den greske filosofen Heraklitt sa det; er det ikke mulig å stige ned i den samme elven to ganger.

Jeg vil derfor benytte Lincoln og Guba (1985) kvalitetskrav til kvalitative studier: pålitelighet (dependability), troverdighet (credibility), overførbarhet (transferability) og bekreftbarhet (confirmability). Dette for å vise hva jeg har gjort for å styrke studiens kvalitet gjennom disse fire aspektene.

3.4.1 Pålitelig

Pålitelighet knyttes opp den metoden som er benyttet for å samle inn data, at denne er transparent. Transparens kan oppnås gjennom å beskrive detaljert hvordan man gått frem start til mål (Askheim og Grenness 2008, 23). Denne delen, metodekapittelet, inneholder en slik beskrivelse av innsamlingen av data og analyseprosessen. En svakhet for påliteligheten eller etterprøvbareheten til denne oppgaven, er at det ikke vil være mulig å beskrive alle detaljer i arbeidet med datagrunnlaget. Selv om nøyaktighet er viktig, vil aldri formålet med organisasjonsundersøkelser være å påstå noe med millimeterpresisjon (Askheim og Grenness 2008, 25).

Ettersom jeg valgte å gå bort fra bruken av intervjuguide, har jeg ingen transparent beskrivelse av spørsmålene jeg stilte under intervjuene, utover de transkriberte intervjuene. Likevel mener jeg at det er en metodisk styrke, fordi jeg var ute etter respondentenes subjektive meninger. For rigid bruk av intervjuguide kunne ført til at spørsmålene i for stor grad var preget av min forforståelse og ikke klarte å avdekke respondentenes meninger.

3.4.2 Troverdighet (intern validitet)

Troverdighet eller intern validitet avhenger av at metoden faktisk undersøker det problemstillingen etterspør. Jeg har gjort flere tiltak for å styrke oppgavens troverdighet.

Jeg har benyttet kildetriangulering som et ledd i øke troverdigheten. Triangulering har som hensikt å kryssjekke data og tolkninger (Denzin 1978). Gjennom å både benytte dokumenter og intervjuer som kilder, har jeg muligheten til å få verifisert informasjon fra intervjuene eller dokumentene. Yin (2009, 101) påpeker at å benytte flere kilder til informasjon i casestudier hever studiens kvalitet. En svakhet med studiens dokumentkilder er at jeg ikke har fått bekreftet at presentasjoner som ligger på internett, hvor Forsvaret presenterer bruken av balansert målstyring til sine institusjonelle omgivelser i 2004 og 2005, virkelig ble holdt. Likefullt bare ved å at dokumentene eksisterer på internett sender de et budskap og gjør de relevante.

Det foreligger også enkelte metodiske utfordringer i kildetrianguleringen. I 2015 leverte konsultentselskapene McKinsey og EY analyser av Forsvaret og Forsvarssektoren. Disse rapportene har jeg benyttet i dokumentstudien. Rapportene har fått mye omtale internt i Forsvaret og kan ha påvirket militære lederes syn på styringen. Rapportene ble ved flere anledninger omtalt i intervjuene. Dette medfører at data fra intervjuene og dokumentstudiene kan stamme fra samme kilde, konsulentrapportene, slik at jeg ikke oppnår kildetriangulering ved å sammenligne de. Dette er noe jeg har hatt et bevisst forhold til under analysen.

Shenton (2004, 66) påpeker at triangulering også kan gjøres ved å benytte intervjuobjekter fra ulike miljøer og viser at når lignende resultater fremkommer på ulike steder, styrker dette troverdigheten til oppgaven. Jeg har intervjuet personer fra både Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben og personer fra flere ulike miljøer i Forsvaret. Dette er med å på sikre at jeg at jeg ikke bare ser under målstyring innenfor et begrenset miljø i Forsvaret.

Jeg har gjort flere tiltak for å sikre god kommunikasjon og informasjonsoverføring fra intervjuene. I forkant av intervjuene gjennomførte jeg et pilotintervju for å utvikle en klar spørsmålstilling. Resultatet fra pilotintervjuet medførte at jeg endret intervjuene fra semistrukturerte til åpne. Åpne intervjuer gjør toveis dialog mulig, som kan oppklare eventuelle uklarheter. Intervjuobjektet har i ettertid fått lese gjennom egne sitater og den konteksten jeg har tenkt til å plassere dem i, nok en gang for å hindre at jeg fortolker deres sitater feil.

Alle intervju er tatt opp på lydfil, for å unngå at informasjon går tapt. I tillegg har jeg tatt notater underveis i prosessen. Slike refleksjonsnotater er med på å etablere troverdighet, gjennom å kunne følge prosessen med etablering mønstre eller teorier (Lincoln og Guba, 1985).

Min tidligere erfaring fra Forsvaret kan både være en styrke og svakhet for oppgavens troverdighet. "Prolonged engagement", hvor forskeren får en forståelse av kultur og nødvendig tillit til respondentene i forkant av undersøkelsen vil være en styrke (Shenton 2004, 65). Samtidig kan feiltolkninger oppstå gjennom en for høy tilknytning mellom intervjuer og respondent, gjerne kalt "Going native" (Fontana og Frey, 2000). Som en tidligere ansatt i Forsvaret kan jeg sies å være en "native", men undersøkelsene er gjennomført på et nivå jeg

ikke har jobbet. Jeg har i tillegg forsøkt å ha et bevisst forhold til min rolle, i sum mener jeg at min tidligere tilknytning til Forsvaret ikke går utover oppgavens troverdighet. En annen svakhet med min tidligere tilknytning til Forsvaret, er at forskningen kan være preget av min egen forutinntatthet. Jeg har jevnlig diskutert både resultater med veileder som ikke har tilsvarende erfaring fra Forsvaret samt med ansatte ved Forsvarets høgskole. Shenton (2004, 67) trekker frem hyppige debriefingssesjoner som et ledd i å styrke troverdigheten.

Lojalitetsplikt blant ansatte i Forsvaret kan også påvirke denne oppgavens troverdighet. Min erfaring er at det ikke er karrierefremmende å rette åpenlys kritikk mot hvordan Forsvaret styres. Dermed kan subjektive oppfatninger bli holdt tilbake i intervjuer for å ikke virke illojal mot systemet. Holme (2013, 5) påpeker at den politiske ledelsen av Forsvaret ikke ønsker ubehagelige sannheter, og det har utviklet seg en kultur for fortrenging av problemer i både Forsvarsdepartementet og Forsvaret. Holme (ibid) eksemplifiserer dette tidligere Forsvarsminister Johan Jørgen Holst sine uttalelser at han ikke ønsket ”latinamerikanske tilstander i Norge” i forbindelse med at daværende Forsvarsjef Bull Hansen rettet kritikk om finansiering av Forsvaret. . ”... den militære lojalitetsplikt omfatter plikt til ikke å avgi vurderinger til offentligheten som kan være politisk ubekvemme. ” (ibid, 6). Selv om dette er en hendelse som strekker seg langt tilbake i tid, hevder Holme at det fortsatt hersker en lojalitetsplikt blant militære ledere. Dette bekreftes av en artikkel i Forsvarets Forum (Olsen 2015) hvor lojalitetsplikten til offiserer blir belyst. Anonymisering vil redusere effektene av en eventuell lojalitetsplikt, men helt anonyme vil kvalitative intervjuer aldri bli. Dette vil jeg diskutere ytterligere under etiske avveininger.

3.4.3 Overførbarhet (Ekstern validitet)

Denne oppgaven er en casestudie gjort av et styringsverktøy i Forsvaret, den har ikke som mål å være direkte overførbar til andre organisasjoner. ” Since the findings of a qualitative project are specific to a small number of particular environments and individuals, it is impossible to demonstrate that the findings and conclusions are applicable to other situations and populations .” (Shenton 2004, 69) Den skandinaviske nyinstitusjonelle retningen viser at ledelsesverktøy, som balansert målstyring, har en tendens til å bli oversatt og kontekstualisert til den enkelte organisasjon (Rørvik 2007, Madsen og Slåtten 2015). Dette medfører både verktøyet og implementeringen av det vil variere mellom organisasjoner, noe som igjen vil ha en påvirkning på effektene av verktøyet. Dette understrekes av de ulike resultatene

effektstudier av balansert målstyring har gitt (Fitzgerald 2007). Likevel ønsker jeg å gjøre det mulig for leseren å selv vurdere om resultatene er overførbare til andre organisasjoner gjennom å gi en ”Thick description” av denne casekonteksten og studiens fremgangsmåte. Gjennom å samle inn detaljerte beskrivende data av konteksten, kan sammenligning med andre kontekster bli gjort (Geertz 1973 i Guba 1981). Del fire er en casebeskrivelse som er utviklet for å beskrive den organisatoriske konteksten undersøkelsene er foretatt under.

3.4.4 Bekreftbarhet

Bekreftbarhet er i stor grad knyttet opp til om annen forskning støtter opp under tolkningen man selv kommer frem til (Askheim og Grenness 2008). Dette medfører at forskeren må opptre objektivt slik at hans egne bias eller forutinntatthet ikke preger forskningen (Shenton 2009, 72). Denne studien baseres på en hermeneutisk vitenskapsforståelse, og dermed er studien nødvendigvis er subjektiv preget. 100% objektivitet vil ikke være mulig i kvalitativ forskning, som bygger på intervjuer mellom mennesker (Patton 1990). Det å finne en objektiv sannhet er heller ikke formålet med denne studien, men å utforske ulike subjektive erfaringer.

Likevel har jeg gjort flere grep for å sikre at min subjektive påvirkning ikke skal være til hinder for studiens bekræftbarhet. Triangulering og en transparent forskningsprosess, hvor jeg er kritisk til mine egne valg, styrker bekræftbarheten. Jeg hadde på forhånd en antagelse om at ledere i Forsvaret skulle være negative til bruken av mål- og resultatstyring, noe som viste seg å ikke stemme. En slik avkreftelse av mine innledende antagelser er en styrke for at mine subjektive bias ikke har påvirket resultatet vesentlig.

3.4.5 Etske avveininger

De fleste etiske dilemma i denne studien er knyttet til forhold til intervjuobjektene. Etikk stammer fra det greske ordet *ethos*, som kan forstås med det som er rett og galt. Forskningsetikk handler dermed hva som er rett og galt innenfor arbeid med ny kunnskap. Det er i hovedsak tre moralhensyn innenfor forskning: Egen adferd (juks), hensyn til intervjuobjektene og samfunnsmessig ansvar (Askheim og Grenness 2008, 162).

For å gi intervjuobjektene nødvendig innsikt, fikk de et informasjonsskriv om studien, intervjuet og behandlingen av data. Dette for å gi de muligheten til vurdere egen deltagelse. I tillegg har jeg hentet inn tillatelse fra personvernemda til å gjennomføre undersøkelsene.

Jeg har anonymisert samtlige intervjuobjekter, men ansikt til ansikt intervjuer medfører en utfordring med 100% anonymisering. Jeg har gjennomført intervjuene på intervjuobjektens arbeidsplass og valgt å utelukke telefonintervjuer fordi jeg mener at dette begrenser dynamikken i intervjuet . Kollegaer kan dermed vite hvem som har blitt intervjuet og karakteristikker kan bli gjenkjent. Tidligere i kapitlet har jeg forklart at en lojalitetsplikt kan påvirke studiens troverdig, men det fører også til en etisk avveining ved at det å uttale seg kritisk til hvordan Forsvarets styres kan få konsekvenser for den enkelte. Derfor har jeg kun valgt å benytte persondata om hvilket nivå i hierarkiet den ansatte jobber i, hverken kjønn, alder eller erfaring blir beskrevet .

Et annet problem jeg møtte på, var at Forsvarsdepartementet ville i ha en formell forespørsel for å gjennomføre et slikt intervju. Dette medførte at intervjuobjektet kan ha blitt utpekt til å delta. Intervjuobjektet vil dermed ikke være anonymisert internt i avdelingen, i tillegg kan personen ha opplevd et press for å delta. Denne problemstillingen ble diskutert med objektet, som likevel valgte å delta. Alle intervjuobjektene har fått lese gjennom sine egne sitater og konteksten slik at de kan stå inne for egne uttalelser.

KAPITTEL 4: Casebeskrivelse:

Denne delen inneholder en beskrivelse av styringsverktøyet mål-, resultat- og risikostyring (MRR), samt en beskrivelse av studiens kontekst, etaten Forsvaret og styringen av den. Det vil ikke være mulig å gi en full beskrivelse av den totale konteksten Forsvaret. Derfor har jeg valgt å fokusere på følgende:

- Forsvarets rolle i samfunnet,
- Mål- og resultatstyringens plass i Forsvarsdepartementets styring av Forsvaret,
- Mål- og resultatstyringens plass i den interne styringen av Forsvaret,
- Styringsverktøyet mål-, resultat- og risikostyring (MRR),
- Endringsprosesser i Forsvarets styring.

Dette er elementer jeg mener påvirker styringen og er relevante for å skape en forståelse av hva som påvirker effektene av MRR.

Denne casebeskrivelsen er utviklet fra dokumenter med en normativ karakter. Det vil si at den beskriver styringen av Forsvaret slik det fremkommer i dokumentene. Dette vil ikke si at det er slik det styres i praksis. I del 5, presentasjon av data, vil jeg legge frem de subjektive, deskriptive skildringene av styringssystemet på bakgrunn av intervjuene jeg har gjennomført.

4.1 Forsvaret

Forsvaret er en etat under Forsvarsdepartementet (FD). Forsvaret skal forsvare Norge, sikre selvstendighet og politisk handlefrihet. Dette gjøres gjennom ni oppgaver Stortinget har bedt Forsvaret om å løse (Forsvaret 2016, 10-11). Dette kan sees på som Forsvarets samfunnsoppdrag.

4.1.1 Forsvarets oppgaver:

- Utgjøre en krigsforebyggende terskel med basis i NATO-medlemskapet
- Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar
- Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement om nødvendig
- Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning
- Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter

- Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder
- Delta i flernasjonalt krisehåndtering, herunder fredsstøttende operasjoner
- Bidra til internasjonalt samarbeid på det forsvars- og sikkerhetspolitiske området
- Bidra til å ivareta samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

Forsvaret benytter operativ evne som en samlebetegnelse på etatens evne til å løse disse pålagte oppgavene. Operativ evne som ivaretar Forsvarets oppgaver er derfor det øverste leveransemålet i Forsvarsdepartementets målbilde for Forsvaret (Forsvarsdepartementet 2016, 63). For å produsere operativ evne bevilget Stortinget i 2016 omlag 49 milliarder over Forsvarsbudsjettet, hvor Forsvaret disponerer i overkant av 26 milliarder (Forsvarsdepartementet (b) 2015). Ved utgangen av 2015 hadde Forsvaret 17227 ansatte (Forsvaret 2016). Dette tallet er redusert i dag etter at Forsvarets materiell ble trukket ut som egen etat under FD fra januar 2016.

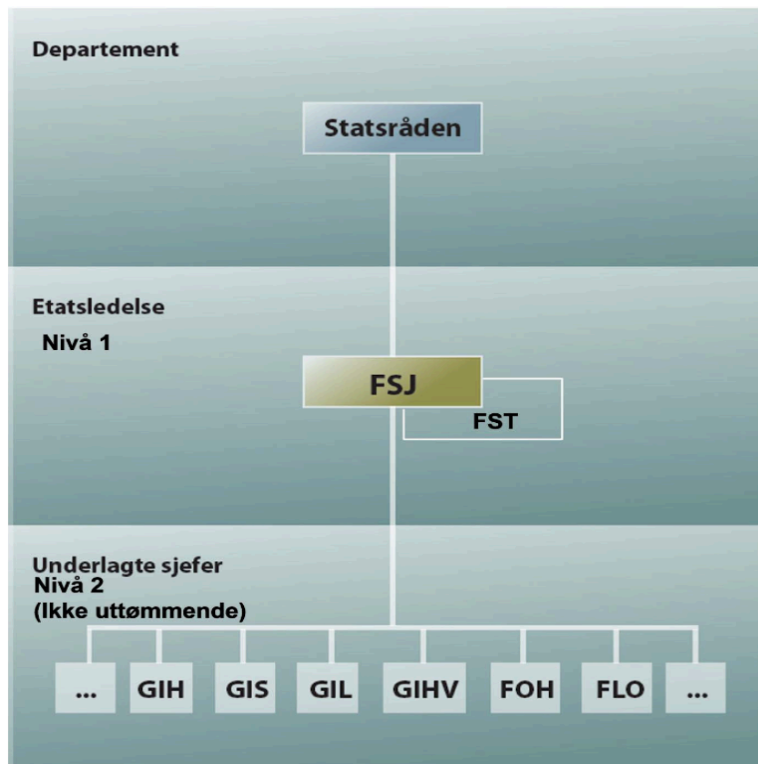
4.1.2 Reguleringen av Forsvarssektorens styring

Styringen i og av Forsvaret er regulert av ”Reglementet for økonomistyring i Staten (RØS)”, ”Bestemmelsene for økonomistyring i Staten (BØS)”, ”Instruks for økonomistyring i forsvarssektoren” og ”Direktiv for virksomhets- og økonomistyring for Forsvaret” (DIVØ).

Hensikten med styringen er at :

- Statlige midler brukes og inntekter oppnår i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.
- Fastsatte mål og resultatkrav oppnås
- Statlige midler brukes effektivt
- Statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte (Finansdepartementet 2015, 13)

For å oppnå dette har Finansdepartementet besluttet at mål- og resultatstyring skal være det grunnleggende styringsprinsippet i staten, men at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning skal være tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet (Finansdepartementet 2015, 14).



FIGUR 1: Forsvarets styringslinje

Figuren over viser den hierarkiske styringslinjen fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsjefen (FSJ) og Forsvarsstaben (FST), videre til driftsenhetene (DIF) på nivå 2. Ved inngangen til 2016 finnes det totalt 21 DIF-er i Forsvaret som kan ha flere underliggende avdelinger. (Forsvarsstaben(a) 2016)

4.2 Styring av Forsvaret

Forsvaret styres som annen offentlig virksomhet indirekte av Norges befolkning gjennom Stortingsvalget hvert fjerde år. Norges befolkning kan sies å være Forsvarets eiere, og alle stemmeberettigede har utlevert en stemme som de kan benyttes til å påvirke styringen av Forsvaret. Forsvarsdepartementet konstitusjonelle oppgave er å styre Forsvaret på bakgrunn av vedtak i Stortinget. I tillegg har departementet en del administrative og forvaltningsmessige styringsoppgaver av underliggende etater.

På bakgrunn av vedtak i Stortinget utvikler Forsvarsdepartementets et iverksettelsesbrev med en langtidsplan (IVB-LTP) for Forsvaret. Mål-, resultat- og risikostyring (MRR) er et verktøy for implementeringen av Forsvarets langtidsplan, dermed konseptuelt et strategiimplementeringsverktøy av en fireårsplan. Selve MRR-verktøyet er et vedlegg i IVB-LTP, hvor FDs målbilde til Forsvaret med mål og styringsparametere fremkommer. Alle styringssignalene med rapporteringskrav i IVB-LTP-en er ikke en del av MRR-verktøyet. Askim og Kjærvik (2015) fant at FD sendte ut over 350 styringssignaler til Forsvaret i den

gjeldende IVB-LTP-en (2013-2016), hvorav om lag 16% av disse var gjennom MRR.

Tabell 3: Oppsummering av styringssignaler til Forsvaret

	Totalt	Input	Prosess	Resultater	Effekter	Styringsparametere	Aktivitetskrav
Kapittel 4	8	0	2	6	0	13	135
Kapittel 10	5	1	1	3	0	0	122
Vedlegg A	11	0	5	4	2	28	9

TABELL 2: Styringssignaler fra FD

Tabellen viser en oppsummering av antall styringssignaler fra Forsvarsdepartementet til Forsvaret gjennom IVB-LTP. Styringssignalene i vedlegg A er de som er sendt ut gjennom målstyringsverktøyet MRR. 16% av det totale antall signaler (Askim og Kjærvik 2015, 11).

MRR er ikke statisk innenfor fireårsperioden, men Forsvarsdepartementet kan komme med årlige ”presiseringer, endringer og tillegg” (PET), hvor mål eller styringsparametere kan bli endret. Eksempelvis er samtlige mål innenfor mennesker, læring og utviklingsperspektivet blitt endret i den nåværende fireårsperioden. Det samme er ordlyden i de tre målene i leveranseperspektivet. Den nåværende IVB-LTP-en er gjeldende ut 2016.

4.3 Styring i Forsvaret

Forsvarsjefen (FSJ) og forsvarsstaben (FST) (nivå 1) er den øverste ledelsen i etaten Forsvaret og styrer Forsvaret på bakgrunn av signalene fra FD. Videre styres Forsvaret i en klar hierarkisk linje- og stabsmoell, gjennom 21 driftsenheter på nivå 2, nedover i avdelingene på nivå 3-5 i organisasjonshierarkiet i Forsvaret.

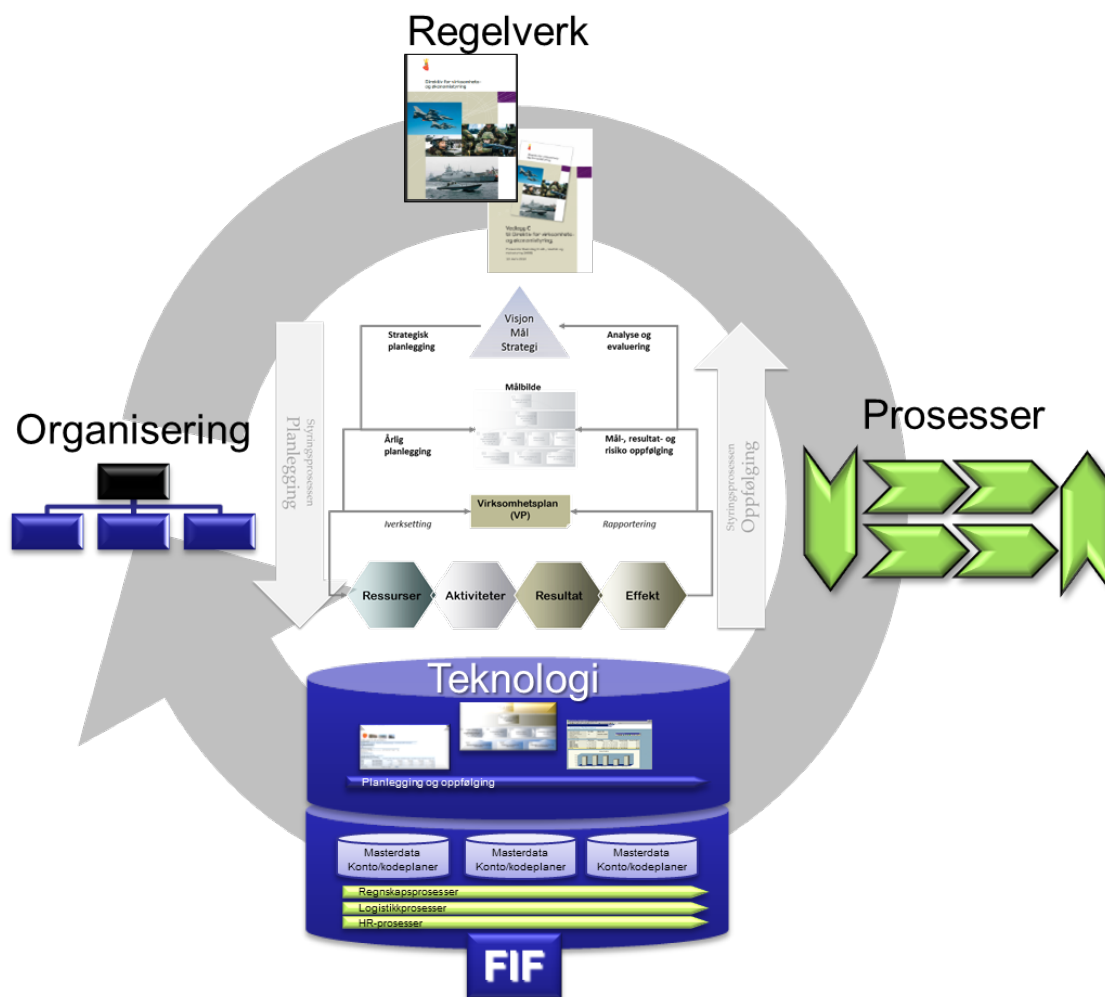
De grunnleggende prinsippene i styringen i Forsvaret er :

- Klargjør ansvar og myndighet
- Deleger ansvar og myndighet så langt det er hensiktsmessig
- Ansvar og myndighet følges ad
- Ansvar gjøres gjeldende

(Forsvarsstaben (a) 2016, 6)

Med ansvar menes å bære konsekvensene av egne beslutninger, og myndighet betyr rett og plikt til å stille krav, beslutte og iverksette (Forsvarsstaben (a) 2016). Prinsippene ligger til grunn for bruken av mål- og resultatstyring i Forsvaret. Dette betyr at den enkelte sjef skal

ansvarliggjøres for måloppnåelsen samt ha nødvendig myndighet for å være i stand til å påvirke denne.

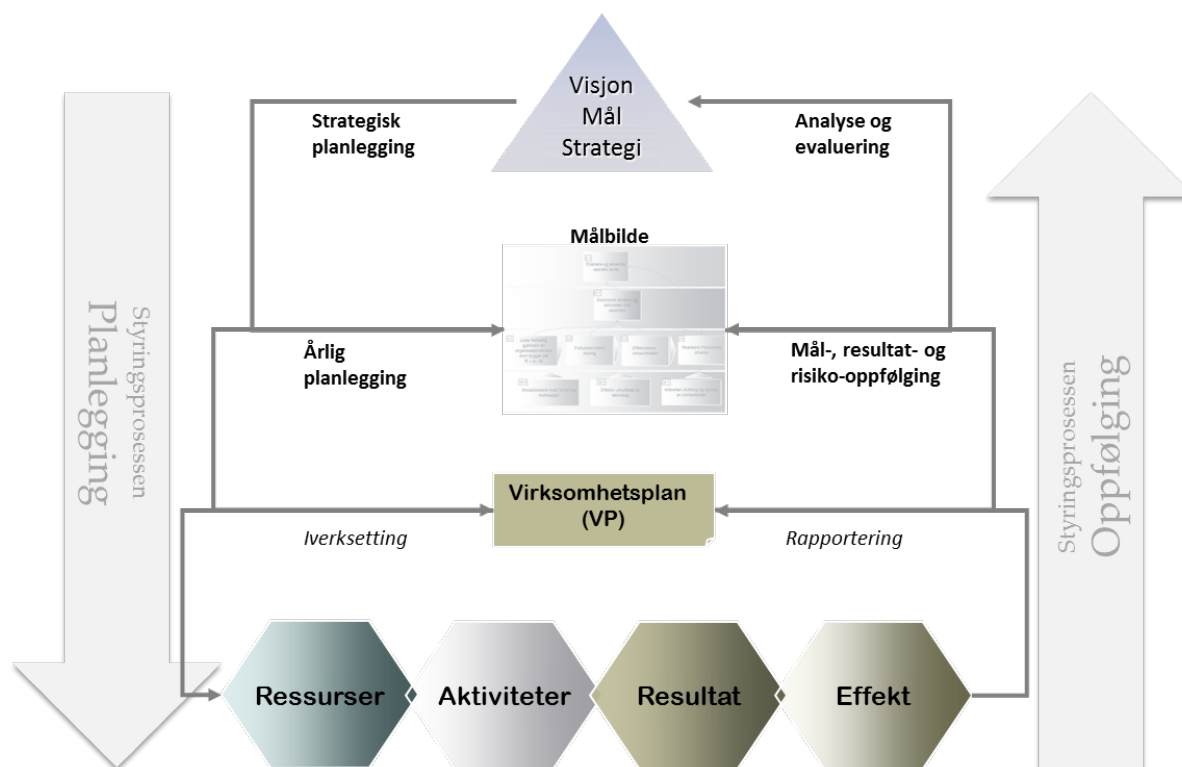


FIGUR 2: Forsvarets styringssystem

Mål- og resultatstyring har et sentral plass i Forsvaret styringssystem. Men virker sammen med organisering, regelverk, prosesser, teknologi og planer i det totale styringssystemet til Forsvaret. (Forsvarsstaben (a) 2016, 6)

”Kjernen i Forsvarets styringssystem skal være prinsippene om mål-, resultat og risikostyring (MRR) med forankring i eksternt regelverk.” (Forsvarsstaben (a) 2016, 4). DIVØ anbefaler at MRR utvikles i alle enheter med budsjett - og resultatansvar (BRA), men har ingen krav om dette. Den enkelte BRA-sjef må gjøre en vurdering hvorvidt bruk av MRR og målbildet er hensiktsmessig. Forsvaret hadde i 2015 129 enheter med budsjett og resultatansvar (Forsvaret (a), 2015, 36). Ambisjonene er nå å senke antall BRA-enheter til et minimum (ibid). Dette

medfører at bruken av MRR i stor grad kan bli knyttet til kun nivå 1 og nivå 2 i Forsvaret de neste årene.



FIGUR 3: Styringsprosessen

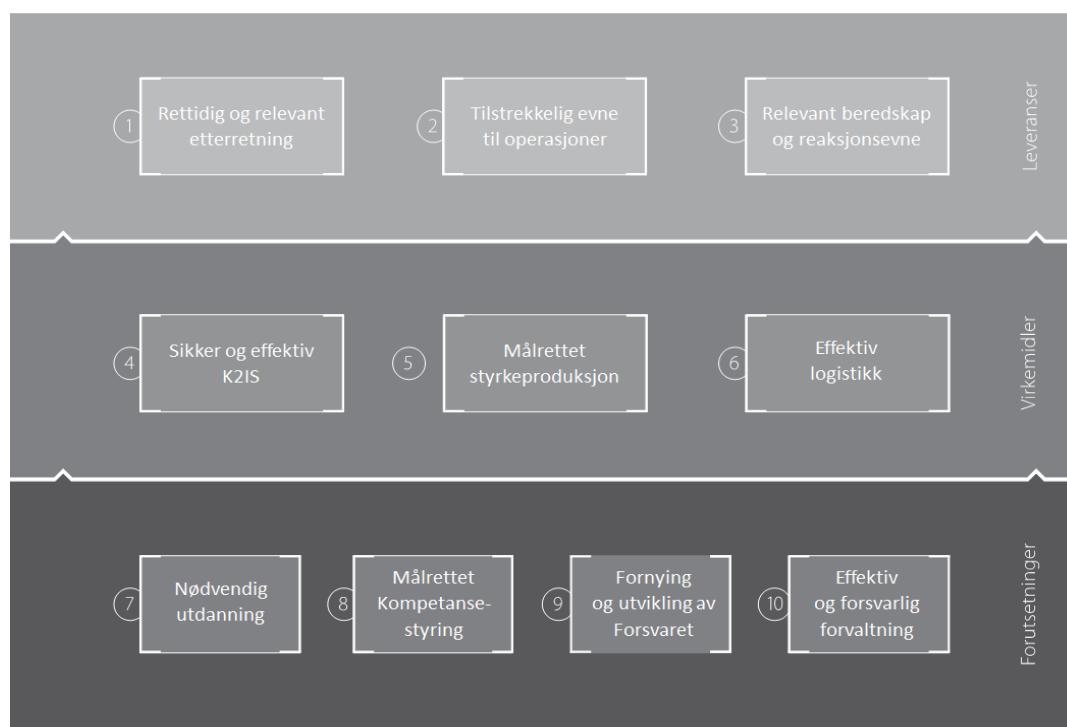
Figuren viser målbildet og MRR sin plassering som et mellomledd mellom overordnet strategi og en årlig virksomhetsplan i den interne styringen i Forsvaret. MRR er dermed et verktøy for implementering av strategi i Forsvaret (Forsvarsstaben (a) 2016). På samme måte som intensjonen bak tredje generasjons balansert målstyring fra Kaplan og Norton.

Metodisk har MRR fått en klar strategisk rolle i den interne styringen i Forsvaret. MRR har til hensikt å være et bindeledd mellom virksomhetens visjon og strategi, og den underliggende årlige virksomhetsplanen (VP). Gjennom virksomhetsplanen forklarer den enkelte BRA-sjef hvordan han har tenkt å løse pålagte oppdrag og oppnå målsetningene i MRR.

4.4 MRR

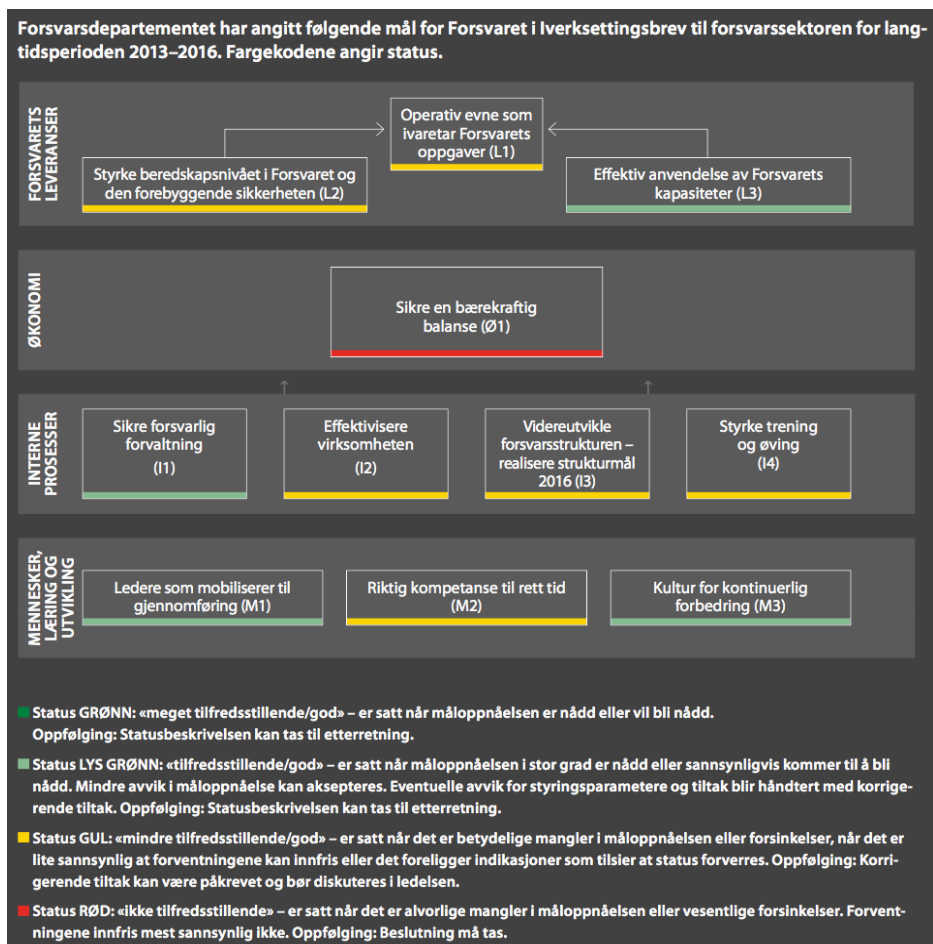
MRR bærer et preg av å bygge på tredje generasjons balansert målstyring med fokus på å implementere strategi eller en langsiktig plan. Jeg vil videre i dette avsnittet forklare hvordan styringsverktøyet har som intensjon å fungere. Jeg vil ta utgangspunktet i den metodiske tilnærming til MRR i den interne styringen av Forsvaret, men også påpeke forskjeller til FDs målbilde for Forsvaret.

Mål- og resultatstyring er ikke en entydig metode for styring av offentlige virksomheter, men forutsetter at målene for virksomheten er konkretisert, kan måles og videre at resultatene til virksomheten vurderes i forhold til ressursbruk og måloppnåelse (SSØ 2010). MRR er heller ikke en enhetlig metode i Forsvaret og har utviklet seg mye siden det ble introdusert. Mens mål- og resultatstyring har vært det overordnede styringssystemet i den norske statsforvaltningen siden 1980-tallet (SSØ 2010), ble balansert målstyring introdusert for Forsvaret gjennom Luftforsvaret rundt år 2000. Siden den gang har bruken og interessen for balansert målstyring variert. Først i 2009 ble begrepet mål-, resultat og risikostyring innført i DIVØ som Forsvarets målstyringsverktøy. Nåværende Forsvarsjef, Haakon Bruun-Hanssen, var selv en pådriver for den siste store endringen av MRR som pågår fortsatt. Denne endringen medfører at det er enkelte metodiske forskjeller mellom styringsverktøyet i Forsvarsdepartementet og flere ulike varianter internt i Forsvaret.



FIGUR 4: FSJs målbilde

Figuren viser Forsvarsjefens målbilde for Forsvaret etter at FSJ Bruun-Hansen inntrådte (Forsvarsstaben (c) 2016, 5). Opprinnelig hadde målbildet ingen horisontale perspektiver, men senere fikk det perspektivene forutsetninger, virkemidler og leveranser.



FIGUR 5: Forsvarets målbilde

Figuren viser FD sitt målbilde til Forsvaret anno april 2016. Målbildet inneholder fire perspektiver på samme måte som den opprinnelige modellen til Kaplan og Norton. Fargene på indikerer måloppnåelsen for 2015 (Forsvaret 2016).

Alle varianter av MRR bygger på et målbilde. Målbildet har et litt annet innhold i Forsvaret enn hva som er vanlig i konseptlitteraturen. Mens Hoff og Holving (2015) beskriver målbildet som en utdypning av visjonen, gjerne kalt strategisk destinasjon, er målbildet i Forsvaret en betegnelse på strategikartet med tilhørende styringskort fra balansert målstyringsmetodikken. Forsvarsdepartementets målbilde inneholder de fire perspektivene; leveranser, økonomi, interne prosesser og mennesker, læring og utvikling. Forsvarsjefenes målbilde består av perspektivene leveranser, virkemidler og forutsetninger. Økonomiperspektivet er fjernet fra dette målbildet fordi FD har ansvaret for at etatens økonomiske rammer er i samsvar med ambisjonene (Forsvarsstaben (c) 2016, 5). I hærens målbilde er likevel økonomiperspektivet inkludert med målet ”Budsjett og regnskap i balanse”. Ingen av målbildene har illustrerte

årsaks-virkning sammenhenger med piler mellom målene, slik som målbilder (strategikart) gjerne fremstilles i Kaplan og Nortons artikler.

Forsvarsdepartementet, Forsvarsjefen og driftsenhetene har også ulike mål og styringsparametere i målbildet. Felles for alle målbildene er at de har knyttet et eller flere målekort med hver sine styringsparameter til det enkelte mål. I likhet med tankegangen til Kaplan og 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 parametere for en virksomhet som Forsvaret (Forsvarsdepartementet (c) 2015, 22).

Forsvaret har også satt krav til de enkelte målene og styringsparameterne:

- **Spesifikke** – Målene må være tydelig definert slik at det er klart hva som skal oppnås.
- **Målbare** – Det må være mulig å måle i hvilken grad virksomheten når sine mål.
- **Aksepterte** – Målene må oppleves som riktige, relevante og interessante å arbeide mot og bør fastsettes etter dialog mellom over- og underordnet nivå.
- **Realistiske** – Ambisjonsnivået må ikke settes høyere enn at det oppleves som mulig å innfri kravene, samtidig som at det gir noe å strekke seg etter.
- **Tidfestede** – Det må være klart når resultatmålene skal være oppfylt.
- **Enkle** – Enkelhet må tilstrebes for å sikre en effektiv og kostnadseffektiv resultatoppfølging

(Forsvarsstaben (c) 2016, 6)

For å realisere målsetningene i målbildet kan målene kobles til ett eller flere strategisk initiativ. Et strategisk initiativ er et tidsspesifikt tiltak av en vis størrelse som er iverksatt for å sikre at målene nåes. De ulike strategiske initiativene følges opp av egne planer.

Målbildet og styringsparameterne sammen med oppdragene i virksomhetsplanen danner grunnlaget for styringsdialogen mellom Forsvarsstaben og de underliggende driftsenhetene. Denne oppfølgingen skjer systematisk gjennom rapportering på; status, avvik, risiko og tiltak (SART). En slik rapportering har også som hensikt å være med å sikre læring, gjennom å fange opp nye utfordringer (Forsvarsstaben (b) 2016). Til dette arbeidet har Forsvarsstaben et eget analyseteam som blant annet vurderer om tiltakene har en positiv effekt på målene og hvorvidt styringsparameterne faktisk gir en riktig indikasjon på måloppnåelsen.

Forsvarsstaben skiller mellom rapporter som knyttes til målbilde og rapportering som har mer driftsmessig karakter. DIF-ene rapporterer månedlig status plan og regnskap innenfor

personell, materiell, EBA og inntekter samt forventinger til økonomisk årsresultat (EY 2015, 26). Disse rapporteringene følges opp av et månedlig driftssjefmøte. Foreløpig har Forsvarsstaben satt en fire måneders rapporteringscyklus på målene i målbildet. Dette er det samme FD har ovenfor Forsvaret gjennom tertialvis resultat- og kontrollrapport. Rapporteringsfrekvensen videre nedover i organisasjonen varierer. Forsvaret jobber med å utvikle rutiner for rapportering og IT-løsninger som understøtter rapporteringen. I dag skjer rapporteringen i stor grad gjennom Word- eller Exceldokumenter.

4.5 Endringsprosesser i styringen av Forsvaret

Denne undersøkelsen er gjort mens det pågikk store endringsprosesser både i den interne styringen i Forsvaret samt i målstyringen av Forsvaret fra Forsvarsdepartementet. Det er flere aktører som påvirker denne prosessen. I 2015 leverte konsulentselskapene McKinsey og EY hver sine uavhengige rapporter med forslag til hvordan man kan effektivisere Forsvarssektoren. Styring var et sentralt tema i rapportene. Begge selskapene foreslår tiltak for effektivisering, hvor enkelte var igangsatt i begynnelsen av 2016. Regjeringen iverksatte i 2015 ”Avbyråkratisering og effektiviseringsreformen” hvor hensikten var å redusere byråkratiet i Staten samt gjøre de statlige virksomhetene mer effektive (Finansdepartementet 2014). Samtidig pågår ”Program for bedre styring og ledelse i Staten” fra 2014-2017 i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Formålet med denne reformen er å redusere byråkrati og gjøre statlig forvaltning mer resultatorientert og gjennomføringskraftig. Finansdepartementet etablerte sammen med Universitet i Oslo et treårig forskningsprogram for å evaluere etatsstyringen. Her inngår Forsvarsdepartementet sin etatsstyring av Forsvaret. FD skal i løpet av 2016 ha en full gjennomgang av egen etatsstyring og komme med forslag til hvordan denne kan forbedres. FSJ Bruun-Hansen har siden han tiltrådte i 2013 vært en pådriver for å endre den interne bruken av mål- og resultatstyring i Forsvaret. I 2016 kom Forsvarsstaben ut med et nytt direktiv for virksomhets- og økonomistyring for Forsvaret. Tilleggene til dette direktivet, med blant annet veiledere for bruk av MRR, var ute på høring internt i Forsvaret når denne oppgaven ble skrevet våren 2016.

Dette medfører at fenomenet som studeres i denne oppgaven, MRR, er i stor endring både under og etter at denne studien ble gjennomført. Disse endringsprosessene har stor betydning for forståelsen av konteksten til denne studien, og vil trolig ha innflytelse på intervjuene, noe jeg også har drøftet under vurderingen av studiens kvalitet i del 3.

KAPITTEL 5: Presentasjon av empiri

I dette kapitlet presenteres studiens empiri. Først vil jeg presentere innholdsanalysen av Reglement for økonomistyring i Staten (RØS) og Bestemmelsene for økonomistyring i Staten (BØS). Ordtellingen kan bidra til å forklare det regulativet presset fra staten for Forsvarets styring av virksomheten og dermed gi en ytterligere beskrivelse av studiens kontekst. Deretter vil jeg presentere empirien fra intervjuene etter tematisk kategorisering basert på metoden fra kapittel 3. Først vil jeg raskt presentere hvordan intervjuobjektene har opplevd utviklingen av MRR i Forsvaret. Deretter presentere de tre hovedkategoriene med underkategorier. Hovedkategoriene er; om Forsvaret er en organisasjon som er egnet for å drive målstyring. Deretter hvilke utfordringer de har hatt med å få effekter, før jeg presenterer de noen av de opplevde effektene av verktøyet.

5.1 Resultater av ordtelling RØS og BØS

Tabellen til høyre viser en deskriptiv ordtelling av Reglement for økonomistyring (RØS) i staten og Bestemmelser for økonomistyring (BØS) i staten. Dokumentene regulerer hvordan Forsvaret og offentlige virksomheter skal styre egen virksomhet. Det kan forklare en tvangsmessig isomorfisk prosess (DiMaggio og Powel 1983) hvor kontroll og rapportering blir det sentrale i all styringen blant offentlige virksomheter. Ordtellingen viser at dokumentene har et overveldende fokus på rapport og kontroll med over 200 antall av hvert av ordene.

En langt mindre sentral plass i dokumentene har ord som effekter, samfunn, strategi og læring. Dette er også temaer som gjerne er sentralt i styringen av virksomheter, men ikke like sentralt som rapport og kontroll er i disse dokumentene.

Ordtellingen kan belyse den videre empirien fra intervjuene og erfaringene de militære lederne har hatt med MRR og målstyring i Forsvaret. Jeg vil koble ordtellingen og empirien fra intervjuene sammen i den avsluttende analysen.

Ordtelling RØS og BØS	
Rapport	226
Kontroll	214
Mål	67
Ansvar	59
Evaluer	58
Informasjon	53
Resultat	50
Gjennomfør	49
Oppfølg	42
Effekt/effektiv	29
Formål	21
Tilpass	17
Samfunn	3
Beslutning	2
Strategi	2
Lære/læring	0

TABELL 3: Ordtelling RØS/BØS

5.2 Den historiske utviklingen av MRR

Det er over 15 år siden Forsvaret begynte å bruke balansert målstyring, den gangen i Luftforsvaret. I dag er MRR et sentralt verktøy i den totale styringen i Forsvaret. Utviklingen av balansert målstyring i Forsvaret deles gjerne inn i 3 faser.

Den første fasen var introduksjonen fra rundt år 2000. I den tidlige fasen var konsulentene viktige bidragsytere. Senere har Forsvaret sendt ansatte til videreutdanning på BI og andre handelshøyskoler for å få mer kunnskap om styringsverktøyet.

”Konsulentene har vært en kritisk suksessfaktor. Dersom du skal starte med noe nytt og ikke har spisskompetanse innenfor området, må du bare leie det inn [denne kompetansen]. Vi hadde et team, det var Forsvarets folk som jobbet sammen med konsulentene. Vi bygde etterhvert opp vår egen kompetanse.” (IO 1 , FD)

Etter et stort engasjement i begynnelsen, falt interessen for bruken etterhvert. Tidligere FSJ Sverre Diesen som var motstander av mål- og resultatstyring, var delaktig i at bruken ble redusert.

”Den første fasen endte i praksis når Diesen sa at dette her blir noe valgfritt. Da døde konseptet litt bort.” (IO2, nivå 1)

Den andre fasen startet omkring 2010 med utviklingen av verktøyet MRR og metodeveiledere. Balansert målstyring hadde da vokst sammen med risikostyring.

Den siste fasen, som pågår enda, startet etter at FSJ Bruun Hanssen valgte å endre bruken av MRR og gi verktøyet en mer sentral plass i styringen av Forsvaret.

”Det har vært en ganske lang vei fra nåværende FSJ kom. Han hadde en ganske klar oppfatning om at det målbildet vi hadde hatt til nå ikke fungerte for hans behov.”(IO 2, nivå 1)

Selv om Forsvaret har benyttet i en metodikk fra balansert målstyring i mange år, har de siste endringene ført til at Forsvaret ikke har lang erfaring med den nåværende formen.

”Vi begynte på nytt igjen i fjor. Det vi holdt på med rundt 2010, det har vi ikke lenger med oss i sekken. Så vi er fortsatt ikke kommet så veldig langt.” (IO 2 , nivå 2)

5.3 Mål- og resultatstyring som prinsipp

Intervjuobjektene i studien var positive til å benytte mål- og resultatstyring som styringsform i Forsvaret. De mente at prinsippene bak denne type styring var gode. Når jeg omtaler mål- og resultatstyring som prinsipp her, kan det forstås som et overordnet filosofisk syn på målstyring. I underkategorien vil jeg konkretisere dette ved å fremheve synspunkter på verktøyet balansert målstyring.

Flere av intervjuobjektene påpekte at man innledningsvis er nødt til å se på hva alternativene til målstyring er når man skal evaluere hvorvidt styringsformen er egnet eller ikke.

”Jeg synes at målstyring er et godt egnet verktøy. Det som kanskje er et vel så viktig spørsmål er hvis du ikke hadde hatt målstyring hva hadde du hatt da” (Intervjuobjekt (heretter IO) 1 FD). ”Hva er alternativene våre? Vi kan ha en planøkonomi med en detaljert plan. Det har vi forsåvidt. Men det man ønsker er å ha et verktøy for å gi større autonomi, da er målstyring svaret. Også er det noen spørsmål om man evner å bevege seg bort fra planstyring til målstyring. Jeg tror det er veien å gå.” (IO 2, nivå 1).

Det som skiller målstyring fra andre styringsformer er at målstyring kan føre til en desentralisert beslutningsprosess. Dette gjør at man kan identifisere bedre løsninger på problemer og redusere kostnader.

”Målstyring kan gi frihet til at den som er nærmest problemet kan finne en kreativ og mer kostnadseffektiv måte å løse problemet på.” (IO 2, nivå 1).

I Forsvaret er det flere eksempler på at delegering av ansvar med faste rammer har gitt gode resultater og ført til større besparelser.

”Vi sitter fortsatt med den oppfatning at det er skipssjefen på det enkelte fartøy som har størst mulighet til å påvirke kostnadene. Hvis de ikke har et budsjett å forholde seg til, da er ting gratis og da kommer den båten til å bruke mer penger. På 90-tallet så vi ”trotleeffekten” da vi ga drivstoffpenger til den enkelte skipssjef. Drivstofforbruket sank med 30-40%. Det blir sånn når det er ditt eget.” (IO 2, nivå 2)

Målstyring knyttes opp mot det å sette rammer og gi klare mål, og la dem som er nærmest problemet finne de beste løsningene. Delegering av ansvar kan også føre til økt motivasjon gjennom muligheten til selvbestemmelse.

” Vi går nå ut og fordeler økonomiske rammer og årsverk, også sier vi til de at det er opp til dere hvordan dere løser oppdraget. Det er tankegangen vår, og jeg tror det er måten å løse det på. Det ansvarliggjør lederne. Det gjør de motiverte, og de føler de har innflytelse og får lov til å påvirke hverdagen sin.” (IO 1 , nivå 2)

En desentralisert beslutningsprosess knytter målstyringstankegangen opp mot oppdragsbasert ledelse, som er Forsvarets ledelsesform. Forsvaret burde derfor i utgangspunktet ha gode forutsetninger for å effektivt benytte denne type styringsfilosofi.

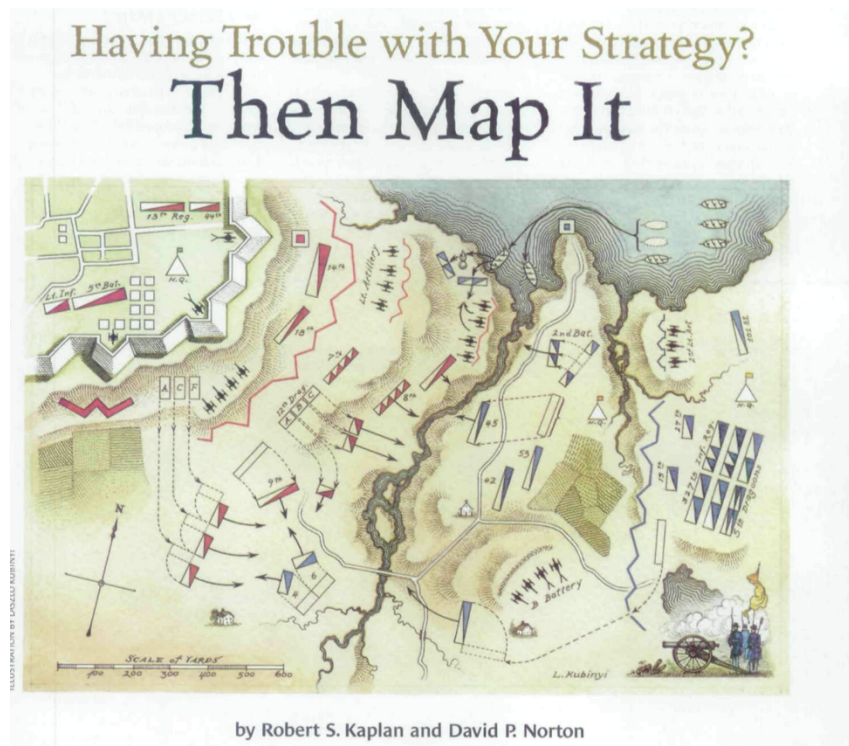
”Mål- og resultatstyring passer godt overens med oppdragsbasert ledelse. Du får noen overordnede føringer, så operasjonaliseres føringene på det nivået oppdraget skal utføres. Men mål- og resultatstyring som ender ut med en nitidig rapportering, er et stort feilskjær” (IO 1, nivå2). ” Målstyring bygger på oppdragsbasert ledelsesform. Det handler om å bygge den tillit som gir deg frislippet til å finne løsninger selv.” (IO 2, nivå 1)

Likevel opplever flere av intervjuobjektene at man ikke klarer å oppnå de fordelene som prinsippene bak balansert målstyring burde gi.

”Jeg synes at tankene bak mål- og rammestyring som det opprinnelig het, var veldig gode. Det var direkte tilbake til New Public Management, hvor man har prinsippene om at myndighet skal gjøres gjeldene og ansvar skal delegeres så langt ned det er mulig. Tanken bak det er veldig god, men måten det blir praktisert på gjør at det begynner å halte.” (IO 1, nivå 2)

Disse utfordringene vil oppsummert og presentert i et eget avsnitt senere i kapitlet.

5.3.1 Balansert målstyring og Forsvaret



FIGUR 6: Strategikart

Bildet over er hentet fra Kaplan og Norton artikkel "Having Trouble with Your Strategy? Then Map It" fra 2000. Et av intervjuobjektene trakk det frem for å illustrere sammenhenger mellom balansert målstyring og vanlig militær oppdragsplanlegging.

Forsvaret har valgt å benytte balansert målstyring som grunnlaget for målstyring av virksomheten. Et av intervjuobjektene fortalte om prosessen i forkant av valget om å benytte balansert målstyring i 2001; flere ulike sivile styringsmetoder eller –konsepter ble vurdert av Forsvarets ledelse, blant dem TQM og Six Sigma. Balansert målstyring ble den gang sett på som det best egnede og mest fleksible. Det er flere likheter mellom metodikken i balansert målstyring og en militær tankegang som gjør metoden mer egnet enn de øvrige konseptene.

"Det er noe intuitivt i målstyringsbiten som passer for forsvar. Det med å sette mål og beskrive veien for å nå målet. Hvis du ser på en av de gamle artiklene til Kaplan og Norton. "Having Trouble with Your Strategy? Then Map It". Illustrasjonen på artikkelen er et militært kart med piler, angrepsretninger og mål. Det er en del av de samme begrepene, du har en form for endstate også har du mellomliggende mål og sammenhenger." (IO 1, FD).

Det er ikke slik at balansert målstyring oppleves som den beste eller eneste måten Forsvaret kan drive målstyring på. Forsvaret har også militære metoder som bygger på en filosofisk tilnærming til målstyring, om å sette mål og styre mot disse.

” Vi kunne jo også lagt hele målstyringen til side og bare styrt på operative krav. Det er også en mulighet.” (IO 1, nivå 2)

” Jeg tror uansett hva man gjør, om man er idrettsutøver eller hva man driver med og ønsker å oppnå noe, så må man sette seg noen mål. – Man jobber systematisk mot målet og tar avsjekk underveis for å kunne gjøre nødvendige, korrigerende tiltak og justeringer. Dette gjelder for Forsvaret også, og det tror jeg man har gjort og gjør på ulike vis. Også er det kanskje mindre viktig om hvordan man i detalj driver målstyring, om det er en BM-modell [balansert målstyring] eller vanlig operativ oppdragsløsning. Begge metoder innebærer at man har et mål, gjennomfører risikovurderinger og fortløpende tar avsjekk, gjør vurderinger og justeringer for å nå målet.” (IO 1, nivå 1)

At balansert målstyring er en fleksibel metode, blir sett på som en stor fordel for Forsvaret som er nødt til å gjøre metodiske tilpasninger for å få dekket sine styringsbehov.

”Det er ikke alt som du finner i en Kaplan Norton tilnærming som fungerer helt. Men tilpasset vårt behov for styring, er det et godt verktøy.” (IO 2, nivå 1).

Behovet for å gjøre lokale tilpasninger eller oversettelser av balansert målstyring var noe som ble fremhevet i flere intervjuer. Temaet vil bli ytterligere beskrevet i kategorien under.

5.3.2 Oversetting til MRR

Forsvaret har oversatt balansert målstyring fra ”best practise” til et eget verktøy; MRR. Dette styringsverktøyet har igjen flere ulike varianter internt i Forsvaret som også brukes litt ulikt. Intervjuobjektene har opplevd en økende positiv effekt etterhvert som balansert målstyring har blitt mer tilpasset Forsvarets særegenheter.

”Tilpasninger til lokal kontekst er en nødvendighet for å få styringsverktøy til å fungere.” (IO 1, nivå 1).

Konsulentene og Forsvarets egne metodeeksperter har tidligere preget tilpasningen av verktøyet. Nåværende Forsvarsjef har vært personlig involvert i oversettelsen og utviklingen av MRR. Dette oppleves som viktig både for å oppnå lederforankring og en nødvendig tilpasning av metoden.

” Det kartet [strategikart] som vi bruker fremover nå, er veldig farget av Forsvarsjefen. Tidligere kart var farget av metodeeksperter og konsulenter. Det var mindre forankret i toppen, men mer metodisk riktig, når du tenker Kaplan og Norton. Det har vært slik at konsulentene har styrt alt til og med måleparameterne. Også har de sikkert hatt med noen andre for å gi faglig alibi, som sikkerhet kommet med noen innspill. Da får man sikkert noe som er veldig bra, altså ”best practise”, men man får kanskje ikke det beste for virksomheten. Å måle samfunnseffekt, samfunnsnytte, er vanskelig. Det er mye vanskeligere enn å måle bunnlinjen i en bedrift.” (IO 2, nivå 2).

Oversettelse kan også sørge for at man benytter et begrepsapparat som organisasjonen er kjent med. Med sivile styringsverktøy, som balansert målstyring, følger det også med et nytt begrepsapparat. Enkelte har opplevd at det har blitt et sammensurium av begreper, KPI-er, måleindikatorer, styringsparameter, KSF-er og milepæler. For å få organisasjonen til å benytte metoden, bør begrepene endres. Slike tilpasninger vil gjøre det mindre resurskrevende få å organisasjonen til å forstå og benytte verktøyet.

”Du må sette folk inn i helt ny teori og terminologi. Det krever mye tid. Vi prøvde å spe på med translatørkompetanse for å tilpasse verktøyet til den organisasjonen vi er i. Skal du snakke om målstyring og økonomi i operative miljøer, så må man forsøke i beste evne å modellere det til konteksten det er i, oversette det til et språk og med et innhold som forstås, som de ønsker å høre på og som selger inn.” (IO 1, nivå 1)

Det er ikke bare styringsverktøyet som har endret seg i møte med Forsvaret; Forsvaret har også endret seg som følge av styringsverktøyet.

” I begynnelsen var det som en mal du prøvde å presse nedover Forsvaret. Det føltes ikke riktig. Det er jo to tilpasninger som skjer. Det ene er at man tilpasser verktøyet, det andre er at det objektet man bruker verktøyet på tilpasser seg. Det er også noe av hensikten. Hensikten er jo at vi skal bli mer målrettet i det vi jobber med og at vi skal være tydelige på resultatkrav. Effektene blir større og når du får tilpasset bedre begge veier.” (IO 1, FD).

Oversetting og tilpasning av organisasjonsverktøy kan knyttes sammen med et klassisk institusjonelt perspektiv. Man har en organisasjonskultur som ikke passer helt til et styringsverktøy. Etterhvert tilpasser man verktøyet for å gjøre det mer egnet, samtidig som organisasjonskulturen også tilpasser seg etter verktøyet. Denne tilpasningen tar lang tid, noe man har opplevd i Forsvaret.

5.3.3 Videre utvikling av MRR

Selv om MRR har utviklet seg mye i Forsvaret, tror ikke intervjuobjektene at Forsvaret har landet på den endelige formen enda. Dette knyttes til at Forsvaret foreløpig har liten erfaring med de siste endringene av MRR i tillegg har man foreløpig ikke oppnådd alle ønskede effektene av MRR. Flere steder i organisasjonen jobbes det med å tilpasse verktøyet videre. Blant annet gjenstår det en del arbeid med å velge riktige måleparametere.

”Det er ikke alle parameterne som gir det svaret sjefen er ute etter, at det ikke gir noe merverdi til hans situasjonsforståelse. Dermed må vi utvikle det videre. Det er en kjempegod tilbakemelding nå som vi holder på å utvikle det igjen.” (IO 2, nivå 2)

FD holder også på med en total gjennomgang av sin målstyring av underliggende etater. Resultatene fra denne vil påvirke utviklingen av en ny langtidsplan for Forsvaret, gjeldende fra 2017. Fra Forsvarets side ser man på det som en nødvendig effektivisering å samkjøre målstyringen i Forsvaret og i FD for å redusere antall målinger og rapporter.

”Jeg tror det er uunngåelig at vi ikke får en sammensmelting av de to målbildene. Slik at FSJ kan rapportere direkte i FD sitt målbilde. Men det krever en kulturell endring i departementets styring, mer overordnet og mindre detaljert.” (IO 2, nivå 1)

Forsvaret er også i en prosess med anskaffelse av en IT-løsning for å automatisere mye av rapporteringen.

Oppsummering

Intervjuobjektene er ganske enig om at mål- og resultatstyring kan gi gode effekter som på sikt kan lede til økt operativ evne for Forsvaret. Målstyring kan føre til en delegering av ansvar og myndighet, og dermed åpne for at mer kostnadseffektive løsninger kan bli funnet på et lavere nivå i organisasjonen. Balansert målstyring oppleves som et egnet utgangspunkt for å drive målstyring, men at metoden må tilpasses eller oversettes for å fungere optimalt. Denne tilpasningen er gjort over mange år til dagens utgave av MRR. Forsvaret er nå inne i en fase hvor MRR er i stor endring. Dette betyr at Forsvaret ikke har landet på den endelige formen eller opplevd alle de ønskelige effektene av MRR enda.

5.4 Utfordringer med å få effekter

Intervjuobjektene påpekte flere utfordringer som reduserer de positive effektene av MRR. I de neste avsnittene vil jeg oppsummere disse. Jeg har delt disse utfordringene opp i kulturell motstand, kostander ved målstyring, helhetlig styring og måleproblemer.

5.4.1 Kulturell motstand

Motstand i organisasjonskulturen i Forsvaret har hatt innvirkning på implementering av styringsverktøyet. Dette har ført at prosessen med å utvikle og implementere systemet har tatt lang tid. Som vist i avsnittet ”historisk utvikling” har den kulturelle motstanden spesielt hatt stor effekt når ledere og Forsvarssjefen selv har vært motstander eller brydd seg lite om bruken av styringssystemet. Siden balansert målstyring første gang ble implementert, har det vært krefter i Forsvaret som har vært for og i mot styringsverktøyet.

”Som alltid; det er noen som gir mye motstand, også er det noen pådrivere. Det er noen som benytter MRR fordi de føler de må. Også er det andre som føler man må, og derfor bør man også få det til å fungere. Dette for å få noe igjen for de man investerer. Andre er oppriktig interessert og ser at det har potensiale til å kunne gi merverdi og god effekt. Du finner ulike interessekonflikter og agendaer.” (IO 1, nivå 1)

Intervjuobjektene opplever det som naturlig at innføringen av et nytt styringssystem møter kulturell motstand, uavhengig om hva slags system det er.

”Innføring av et slikt system møter naturlig nok noe motstand, mange motsetter seg endringer. Etterhvert stilles det også spørsmål om hvor hensiktsmessig verktøyet er.” (Intervjuobjekt 1, FD).

Forsvaret oppleves som en tunggrodd organisasjon det er vanskelig å endre. Enkelte intervjuobjekter brukte metaforen på en stor skute som det tar lang tid å snu. Det er også flere andre styringsverktøy og IT-løsninger som har hatt problemer med å slå rot i Forsvaret. Sterke subkulturer og mange ledere med høyere utdanning, blir nevnt som årsaker til motstand i Forsvarets organisasjonskultur.

”Det er klart når du har en organisasjon med 16 000 ansatte og 12 000 har høyskole, så blir det mange meninger. Det er ikke bare bra det der. Det er veldig mange sterke miljøer, hvor det er en forventning om at det skal menes noe. FSJ-en brukte lang tid og hadde mye motstand også i sin egen ledergruppe.” (IO 2, nivå 2)

Også dårlige erfaringer fra tidlige versjoner av MRR og manglende fokus på positive resultater har ført til at motstanden har fått vokse. I Forsvaret sitter ledere sjeldent mer enn 3-5 år i samme stilling. Dette har gitt mulighet til at nye sjefer som ikke har hatt dårlige erfaringer MRR, har kommet til og motstanden har blitt redusert.

”Det var ikke en moden organisasjon. Vi er veldig mange som har tatt en sivilutdanning som sitter i sentrale posisjoner, og man har bygd sine egne styringssystemer. Å få alle til å bruke samme tilnærming tar tid, du må synliggjøre resultater. Det at vi fikk inn nye sjefer har spilt en rolle, de har brukt verktøyet. Vi har i Forsvaret hatt en utfordring med de som hadde dårlig erfaring av de første utgavene i SAP-SEM som hadde veldig detaljert rapportering som ingen kanskje helt så nytten av. Så sånn rent kulturelt og erfaringsmessig har det sittet langt inne å ta steget over til bruke denne metoden.” (IO 2, nivå 1).

Forsvaret utdanner i stor grad sine egne ledere på Forsvarets mange høyskoler. Her har ikke sivile ledelseskonsepter, som balansert målstyring, hatt en stor plass. Det er motstand mot å la metoder eller verktøy fra siviløkonomien få styre i Forsvaret.

”Det er en kulturell utfordring i enkelte fagmiljøer i Forsvaret som ikke aksepterer at blårussen skal styre. Det oppfattes som blårussen fordi det heter økonomistyring.” (IO 2, nivå 1).

Men enkelte har også opplevd at det har vært en motstand fra personell som har tatt sivil økonomisk utdanning mot å oversette eller tilpasse balansert målstyring til lokal praksis.

” En utfordring har vært at noen ofte leser ting litt svart-hvitt. Eksempelvis at balansert målstyring skal være på en spesiell måte etter en teoretisk vinkling og tolkning ved at man kun kan bruke de bestemte begrepene og et generelt skjema. Kontra det å se på og forstå hva intensjonen er, og hva man ønsker å oppnå med metoden.” (IO 1, nivå1)

Ledelsesforankring

Ledelsesforankring kan redusere den kulturelle motstanden nevnt over. Intervjuobjektene opplever at ledelsens engasjement og interesse er essensielt om man skal få effekter av MRR. Kontinuerlig ledelsesforankring kan være en utfordring i Forsvaret hvor ledere ofte skifter posisjoner.

”Hvis du ikke har lederforankring her så får du det ikke til, og det lederen måler på det får de. Det er egentlig så enkelt og så vanskelig. Akkurat nå har vi stor interesse for dette med sjef og NK da har dette puls. Hvis de får seg ny jobb og vi får noen nye inn som ikke syns det

her er noe moro, så dør det. ” (IO 2, nivå 2) ” *Lederforankring var identifisert som en kritisk suksessfaktor i 2001, akkurat like gyldig i dag.* ” (IO 1, FD)

Selv om det i dag er stor interesse for MRR i den øverste ledelsen av Forsvaret, gjenspeiler ikke det hele organisasjonen. Også lederforankring på lavere nivåer kan påvirke effektene av bruken.

”Vi har ledere hos oss som er veldig tro mot det systemet her også har vi ledere som ikke synes det er like gøy, som mer eller mindre passivt eller aktivt boikotter det .” (IO 1, nivå 2)

5.4.2 Kostander ved målstyring

Intervjuobjektene har i varierende grad reflektert over hvilke kostnader det å benytte MRR medfører for Forsvaret.

”Vi har ikke reflektert så mye over kostnadene ved målstyring. Målstyring i seg selv er ikke veldig kostnadsdrivende, men det genererer jo tid. Jeg tror det er et stort potensiale for å effektivisere det med teknologi da trenger man ikke å bruke word-dokumenter og powerpoint til rapportering som i dag.” (IO 2, nivå 1)

Bruken av MRR er valgfritt for avdelinger under nivå 2, og det varierer i hvilken grad man benytter det. En av årsakene til enkelte ikke ønsker å implementere det lengre ned i organisasjonen, er at MRR trekker ressurser vekk fra operativ virksomhet.

”Det generer et byråkrati å benytte MRR, så vi vet ikke om vi ønsker at det skal benyttes lengre ned. Vi ser heller om vi skal spisse de oppfølgingsområdene her hos oss sånn at de (avdelingene under) kan rapportere rett i vårt kart.” (IO 2, nivå 2)

Det blir pekt på at Forsvarsstaben og Forsvarsdepartementet har økt i størrelse for å håndtere all styring og rapportering. Dette er nødvendigvis ikke bare rapportering gjennom MRR, men også andre systemer. Også internt i driftsenhetene lengere ned i organisasjonen har stabene vokst. Dette har medført at mindre ressurser brukes direkte på operativ virksomhet.

Eksempelvis har Sjøforsvaret slitt med å bemanne fartøyene sine. Generalinspektøren i Sjøforsvaret (GIS) har derfor besluttet å kutte over 120 stillinger i administrasjon og ledelse og overføre de til operativ virksomhet. Dette gjør han for å få besetninger på fartøyene sine. Samtidig godtar han svakere leveranser på administrative oppgaver som rapportering.

5.4.3 Helhetlig styring

En av årsakene til at byråkratiet har utviklet seg er at det styres gjennom ulike kanaler som er lite koordinert. Det totale styringstrykket, det vil si det totale antallet styringssignaler som det skal handles og rapporteres på, oppleves som høyt. Flere av intervjuobjektene opplever at de ulike styringssystemene jobber litt mot hverandre, og at Forsvaret ikke har hatt en helhetlig tilnærming til styring.

” Utfordringen er jo at vi ikke bare driver med MRR. Det er et av flere verktøy. De ulike styringsmetodene slår hverandre litt ihjel. Jeg hadde håpet at man kunne tatt litt av den andre styringen og lagt den vekk. Vi har eksempelvis et budsjett vi skal forholde oss til, likevel styrer de oss på antall årsverk som gjør at vi må leie inn dyre konsulenter. Du mister litt sammenhengene ved at du ikke er konsistent i hvordan du har tenkt å gjøre det. Det er hovedutfordringen med dette. ” (IO 1, nivå 2)

” Det er viktig at det er noen som holder kontroll på hele styringssystemet, slik at det ikke er slik at det enkelte fagmiljøet får lov til å etablere sitt. Det har vi hatt i Forsvaret. Det har blitt opplevd som konkurrerende systemer.” (IO 2, nivå 1)

Forsvaret hadde klare ambisjoner om at balansert målstyring skulle ta over for en del annen styring, og dermed sørge for at man fikk en mer helhetlig tilnærming til styring. Det har den også gjort, men ikke i den utstrekningen man hadde håpet.

” Du må på en måte ta livet av en del andre ting som ikke var helt greit å ta livet av. Det kommer litt sånn etter hvert. Vi begynte med å forsøke å samle mest mulig inn i målstyringen for å ha en kanal. Mye av opplevelsen [tidligere] var at det kom så mange pålegg fra forskjellige steder, særlig fra forskjellige deler av FD som ikke var synkronisert og koordinert. Det at vi har målstyringen, har gjort at vi har klart å trekke inn en del av de andre sakene inn i målstyringsverden. Blant annet en regelmessig rapportering. ” (IO 1, FD)

Mens man har fått samlet en del av styringen inn i MRR, har også nye styringskanaler kommet til, mange gjennom pålegg fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

”Vi merker en form for misnøye som brer seg med hvor mange former for oppfølging du skal ha; intern revisjon, intern kontroll, mål og resultatstyring, sikkerhetsstyring. Det er veldig mange ulike interessenter for å få en styringsform. Intern kontroll kommer fra intern revisjonsmiljøet, evalueringer kommer fra forskning og utdanning, mål og resultatstyring kommer fra kontrollmiljøet, risikostyringer kommer fra prosjekter. Alle skal ha en stemme i

DFØ s utvalg av bestemmelser. Vi merker det at folk begynner å gå litt i metning. Trenger vi alt dette samtidig?” (IO 2, nivå 1)

Forsvaret forsøker fortsatt med å integrere mer av styringen gjennom verktøyet MRR. I hæren koblet man intern kontroll til MRR i 2013. Intern kontrollplanen bygges i dag opp rundt målbildet. Dette er blitt en sentral anbefaling for hele Forsvaret. Noe som viser hvordan ulike styringssystemer etterhvert muterer og kobler seg til hverandre.

Rapporteringsvelde

Den manglende helhetstanken i styringen har ført med seg et rapporteringsvelde. Ulike styringssystemer har egne rapporteringskrav som ikke er samkjørt. Flere intervjuobjekter har en følelse av at mye av rapporteringen ikke brukes til å styre.

”Det er vanlig at vi har sendt statusrapporter hvert kvartal som har vært på 15-20 sider i tekst og svære regneark som vi rapporterer på i tillegg. Det blir litt meningsløst og de rapportene vi sender inn, de leses ikke. Vi får sjeldent tilbakemeldinger. De organisasjonene som har økt mest i størrelse er FD og FST, og det er for å håndtere den store størrelsen på den rapporteringen som skal foregå.” (IO 1, nivå 2)

Fra FD ser man i større grad at det er en konsistens i styringen og andre styringskanaler som intern kontroll og revisjon, er en nødvendighet når man benytter målstyring.

”Jeg tror alle har en opplevelse av at det blir for mye rapportering, men spør du hva som skal bort så er det litt vanskeligere å svare på det. Det er ikke noe problem å være enige om at man bør ha akkurat passe med styring.” (IO 1, FD)

Forsvaret jobber nå med å redusere mengden rapportering. Redusert rapportering kan føre til at ledelsen mister oversikt, men det har ikke vært en reell utfordring til nå. Dersom det skjer noe kritisk, vil berørt ledelse uansett få varsling over telefon eller mail.

” Vi jobbet med rapportering hele tiden. Vi har et fokus nå på å få mindre rapportering. Vi hadde rapportering hver måned fra nivå 3 for to år siden. I fjor gikk vi ned til annenhver måned, i år har vi gått ned til hver fjerde måned. Det vil vise seg om vi mister for mye bilde. Dersom det skjer kritiske ting kommer det på mail eller telefon likevel. Vi har ikke merket noen svekkelse i vår lederevne ved at vi har redusert rapporteringen til annenhver måned, hver fjerde måned har vi ikke erfart enda. Det er ikke noe tvil om det er potensiale for å effektivisere rapporteringen.” (IO 2, nivå 2)

Også bruken av mål og målbilder har ført til at styringen kan være mindre detaljert og dermed gitt muligheter for å redusere mengden rapportering.

”Det har vært et toppforankret trykk på å kutte i rapportering og antall oppdrag. Vi har kuttet i over 70 % i antall oppdrag gitt driftsenhetene og fått en større bevissthet at målbilde med styringsparametere også er å regne som et oppdrag.” (IO 2, nivå 1)

Økonomisk fokus

Intervjuobjektene har opplevd at svært mye av styringstrykket har vært rettet inn mot økonomi og forsvarlig forvaltning. De tror dette henger sammen med milliardoverskridelsene Forsvaret hadde tidlig på 2000-tallet, samt noen uønskede hendelser innenfor forvaltning. Mindre av fokuset har vært rettet mot de oppgavene Forsvaret skal utføre.

”Det primære er å treffe økonomisk slik at vi ikke får overskridelse. En av de ulempene vi ser er at de operative leveransene våre forsvinner i økonomiperspektivene.” (IO 2, nivå 2)

”Satt på spissen; tidligere sjefer har syntes det har vært fint med mål og målbilder, men det de egentlig har styrt Forsvaret på var en gul Post-it-lapp hvor det står; Forsvarlig Forvaltning” (IO 2, nivå 1)

Dette understrekes med at mål innenfor leveranseperspektivet kunne lyse rødt uten at det ble agert på mens små avvik i økonomien ført til tett oppfølging.

”Hvis du overskrider budsjettene dine og det begynner å lyse rødt, følger de deg opp tettere. Rapporterer du rødt på mer typisk ytelse og leveranse, skjer det ofte ingen ting.” (IO 1, nivå 2)

Lederne opplever at fokuset på økonomi passer svært dårlig med Forsvarets organisasjonskultur. Likevel har fokuset på økonomi også gitt resultater. I dag er det svært få virksomheter i Forsvaret som overskrider sine budsjetter.

En av parameterne Forsvaret har blitt målt på fra FD er fakturaflyt. Altså hvor mange fakturaer Forsvaret ikke betaler innenfor forfall. En av lederne fortalte at fokuset på å holde tidsfristen førte til at man i Forsvaret en periode hadde et større fokus på å betale regninger, enn å kontrollere hva man betalte for. Fakturaer ble betalt uten at man hadde mottatt leveranser og i noen tilfeller uten en bestilling. Dette viser hvordan ledere får det de måler på, men at det kan ha bieffekter.

Også MRR har vært sterkt preget av økonomi. Økonomiske verdier er også lettere å måle kvantitativt enn Forsvarets operative evne. FSJ Bruun Hanssen har nå fjernet økonomiperspektivet i sitt målbilde for å skifte fokuset mot det operative.

”Det vi opplevde i styringsdialogene var at for mye negativt fokus ble rettet inn mot økonomimålet. Alt handlet bare om at vi ikke fikk nok penger.” (IO 2, nivå 1)

Hvilke langsiktige effekter det å fjerne økonomiperspektivet gir, har ikke Forsvaret erfart enda. Flere steder i organisasjonen opplever man foreløpig ikke at fokuset på økonomi er blitt redusert.

Detaljstyring fra FD

Flere av intervjuobjektene opplever at mye av økonomifokuset kommer fra FD, i tillegg at mye av styringssignalene fra FD er svært detaljert og ikke strategisk. Forsvaret har ikke nok tillit til å få frislipp fra politisk hold, og dermed mangler organisasjonen mulighetsrommet til at målstyring kan bidra til at kostnadseffektive løsninger kan bli identifisert på et lavt nivå.

”FD driver strategisk detaljstyring. Jeg føler at det bærer litt preg av mistillit. De oppdragene som kommer fra FD er ofte veldig detaljerte, så detaljerte at FST ikke har sjans til å rapportere på de. Så de sender de ukritisk videre. Så jammer vi ned hele organisasjonen.” (IO 2, nivå 2)

”Det er åpenbart at FD har veldig liten tillit til noen under. Også har man kanskje i varierende grad vist seg om man er den tilliten verdig.” (IO 1, nivå 2)

Forsvarets viktige rolle i samfunnet gjør også at den politiske ledelsen er tettere på enn for tilsvarende andre etater. Den detaljerte styringen fra politisk hold har både en rasjonell og en irrasjonell side.

”Forsvaret er en etat som mer interessant å styre detaljert for departementet samtidig som det er en viktig virksomhet som krever mye større fokus. Det er en kombinasjon av rasjonelle styringsmessige behov, og en irrasjonalitet hvor departementet er mer rigget mot å detaljstyre Forsvaret.” (IO 2, nivå 1)

Ikke alle styringssignalene som kommer fra FD, også gjennom MRR, oppleves som relevante. FSJ Bruun Hanssen har utviklet sitt eget målbilde for å styre Forsvaret fordi han opplevde at målbildet han fikk fra FD ikke var egnet for å styre Forsvaret.

Forsvarsdepartementets målsetninger kan være noe ulike til de underliggende nivåene i Forsvaret. Dette kan medføre at rapportering som oppleves irrasjonell på ett nivå ikke trenger å være det på ett annet.

” Det er en utfordring at det som er relevant på departementsnivået er kanskje ikke så relevant på de neste nivåene. Det å kaskadere målstrukturen nedover, gjøre den relevant, men samtidig at det bidrar med den nødvendige styringsinformasjonen går oppover, er ikke enkelt. Det er derfor dette er et vanskelig fag.” (IO 1 , FD)

Dette leder inn på den neste kategorien om at Stortinget og det politiske nivået gjør at styringen av Forsvaret blir annerledes enn i privat næringsliv.

Konstitusjonelle utfordringer

Forsvaret styres overordnet av Stortingets politikere, som har et behov for å bli gjenvalgt.

Dette medfører at saker som er i media og nødvendigvis ikke har innvirkning på Forsvarets operative evne eller langsiktige strategi kan bli viktige for den politiske styringen.

”Man skal heller ikke undervurdere Stortingets rolle i dette her. Stortinget tar en rekke detaljerte beslutninger og forventer å få en rekke detaljerte svar, som departementet da ikke har noen andre valg enn å bygge inn i IVB-en, som igjen gir oss en detaljert styring.” (IO 2, nivå 1).

”Rapporteringskravene [fra FD] følger litt etter som hva som er i vinden, kvinneandel, støtte til sivile organisasjoner også videre. Medier og politikere styrer mye av rapporteringen. Da er man ekstremt current. Det her[MRR] skal gi retning. Det er retningen som er viktigst. Det detaljinformasjonsnivået som er på politisk nivå er ofte current. Det har ingen ting med retning å gjøre.” (IO 2, nivå 2)

Dette medfører at styringen i en offentlig virksomhet som Forsvaret blir mer utfordrende enn i privat næringsliv som balansert målstyring opprinnelig var utviklet for.

” Det kan være greit å minne seg på at vi lever i et demokrati. Vi velger Stortingsrepresentantene, de har en funksjon. Et av privilegiene de nettopp da nødvendigvis må ha er at de må kunne spørre om hva som helst. I motsattfall, hvis vi ikke hadde hatt ett demokrati, da ville styringen kanskje vært litt annerledes, på noen måter også enklere.” (IO 1, FD)

5.4.4 Måleproblemer

Intervjuobjektene opplever også utfordringer knyttet til det å gjøre gode relevante målinger.

Dette fordi effektene av virksomheten Forsvaret i liten grad dreier seg om kroner og øre.

” Det er ikke alle målene som er like lett å måle i en virksomhet som oss. Sånn sett halter nødvendigvis modellen litt med at du ikke er noen produksjonsbedrift i den grad. (IO 1, nivå 2).

Dette fører til at Forsvaret benytter seg av flere kvalitative målinger eller sjefsvurderinger om et mål er oppnådd.

” På Forsvarssjef-nivå må det nok bli et stort innslag av kvalitative vurderinger. Forsvaret er ikke en kvantitativ orientert bedrift som bank og finans. Vi er på et såpass aggregert nivå at den største ambisjonen vi kan ha, er å finne et sett med parametere som kan underbygge det sunne militæret skjønnnet som må ligge til grunn. Lengere ned i organisasjonen er det mer operasjonelt og enklere å finne gode kvantitative parametere.” (IO 2, nivå 1)

En utfordring med å benytte kvalitative målinger er at de nødvendigvis er subjektive. Ikke alle ledere stoler helt på de subjektive målingene, både fordi ulike personer tenker ulikt og at enkelte ledere kan ha egeninteresse av å rapportere et bestemt resultat. Dermed har Forsvaret en relabilitetsutfordring med de kvalitative målingene, tillegg til utfordringer med å finne kvantitative måleparametere som er valide.

” Sjefen nå har veldig fokus på det kvantitative, han vil fakta. Dersom man ikke har noen kvantitative tall blir det litt mer ord mot ord.” (IO 2, nivå 2)

Det er stor enighet om at en kvalitativ vurdering som underbygges av noen kvantitative parametere er å foretrekke.

” Forskjellige sjefer kan ha litt egeninteresse av å rapportere grønt eller gult og bestemme hvor lista skal ligge. Grenseverdiene på kvalitative rapporteringskort er ikke helt tydelige, og det kan være vanskelig å sette tydelige skiller mellom gult og grønt nivå. Men jeg tror at alt ligger tilrette for en tillitsbasert vurdering. Det vi prøver å få til er at man legger mest vekt på sjefsvurderingen, men så er det noen parametere som er litt mer kvantifiserbare som kan følges over tid. Det er ikke akkurat tallet som er interessant, men å ha flere målinger og se på utviklingen.” (IO 2, nivå 1)

For å bøte på kvalitetsutfordringene med målingene fokuserer Forsvaret i større grad på hvilken trend målingene har, enn enkeltstående målinger.

” At man nødvendigvis ikke har de beste parameterne, gjør for så vidt ingen ting, for du har et sett med parametere også kan du trende de. Utviklingen i parameterne er kanskje viktigere enn målene i seg selv. Sjøforsvaret har brukt seilingsdøgn som en parameter [på operativ evne]. Det i seg selv er kanskje en dårlig parameter, for du trenger ikke ha så mye innhold i seilingsdøgnet. Men du kan si noe om trenden. At det seiles mer eller mindre.”(IO 1, nivå 2)

Oppsummering:

Intervjuobjektene har opplevd en rekke årsaker som begrenser effektene av MRR. Dette kan oppsummeres i tre hovedkategorier. For det første har innføringen av balansert målstyring møtt motstand i Forsvarets organisasjonskultur. For det andre oppleves det totale styringstrykket som svært stort. Dette er med å bygge opp byråkrati og trekke ressurser vekk fra operativ virksomhet. Mye av dette styringstrykket har vært rettet inn mot et økonomisk perspektiv og ikke på det å løse de operative oppgavene og utvikle operativ evne. I tillegg har Forsvaret utfordringer med å finne gode måleparametere ved flere sider av virksomheten.

5.5 Opplevde effekter

MRR er et strategisk verktøy for den øverste ledelsen i Forsvaret. Verktøyet er fleksibelt og brukes litt ulikt. Dette har også gitt litt ulike effekter.

5.5.1 Gir struktur

MRR har blitt brukt til å oppnå en bedre struktur og systematikk i styringsprosessen på flere nivåer. Målbildet gir ledere et godt visuelt bilde og gir noe konkret å kommunisere ut fra i møter.

”Bruken av målbilder og risikokart har gitt en helt annen struktur og effektiv bruk av tiden i styringsdialogen” (IO 2, nivå 1) ”

Tidligere har man opplevd at strategiske møter, ikke blir strategiske, men at møtene blir brukt til å diskutere saker med kort tidsfrist av en mer driftsmessig karakter. MRR har hjulpet Forsvaret med å få et markant skille mellom driftsrelaterte møter og strategiske møter.

5.5.2 Skaper felles strategisk retning

MRR oppleves å være et verktøy som er egnet for å skape en felles strategisk retning.

Tidligere har Forvaret vært preget av at ulike miljøer har gått i litt ulike retninger derfor har det vært viktig å oppnå en enighet i den øverste ledergruppen i Forsvaret om målene i målbildet.

”Vi bruker målbildet for å forsøke å komme litt bort fra den silofiseringen som har preget ledergruppen tidligere. I det bildet FSJ har nå tror jeg det er gjengs enhet om de tre øverste leveransmålene.” (IO 2, nivå 1)

Likevel har ikke MRR blitt brukt direkte til å kommunisere strategisk innretning nedover i organisasjonen.

” Vi har ingen stor tradisjon for å ta opp målbildet på en powerpoint å si at dette er vår strategi. Det vi ser er at budskapet som ligger i målbildet, det blir brukt, om så i en litt annen bearbeidet form. Så indirekte brukes målbildet for å gi strategisk innretning, selv om vi ikke bruker det som et kommunikasjonsverktøy” (IO 2, nivå 1)

Forsvaret gjennomfører annethvert år medarbeiderundersøkelser. De siste to undersøkelsene har vist at ansatte opplever at Forsvarets øverste ledelse har blitt betydelig bedre på å kommunisere Forsvarets mål. Denne positive trenden knyttes til en vis grad til MRR, og at FSJ Bruun Hansen har forsøkt å redusere økonomifokuset i målbildet og dermed oppleves den siste oversettelsen av MRR som viktig for å skulle få økte effekter

”Det begynner etterhvert å sildre ned at det viktigste er faktisk ikke våpenkontroll, fakturatellinger og lignende. Nei, det er jo operasjoner, nordområdene og beredskap.” (IO 2, nivå1)

”Folk kjenner seg mye mer igjen i det nye kartet. Dette er det Forsvaret skal levere nå. Så lenge du jobber i systemet skal du underbygge et av de tre øverste målene, direkte eller indirekte. Men kartet er ikke gjennomsyret i organisasjonen enda. Vi er ikke kommet dit enda. Med den nye versjonen av målbildet er det litt mer fokus på hva vi faktisk skal få utav det. Det er dette det her skal bidra til. Da vil dette definitivt ha sin verdi.” (IO 2, nivå 2)

5.5.3 MRR gir situasjonsbilde over organisasjonen

I tillegg til å skape strategisk innretning brukes MRR for å gi ledere en statusoversikt over organisasjonen. Dette kan sammenlignes med de tidligere versjonene av balansert målstyring, hvor verktøyet er ment å gi ledere en grønt, gult rødt-status på spesifikke områder.

” Vi bruker kartet og MRR for å gi sjefen et så godt situasjonsbilde som mulig og muligheten til å skifte kurs.” (IO 2, nivå 2)

Dette fører til at mange av målene i målbildene er generiske.

”Veldig mange av målbildene er i dag innrettet mot å beskrive hva virksomheten vår er, mindre fokus på visjonen og hvor vi skal hen.” (IO 2, nivå 1)

5.5.4 MRR og læring

Den regelmessige rapporteringen i MRR, muliggjør et element av læring, men lederne opplever at dette potensiale ikke er utnyttet. Hvilket betyr at man bruker mye ressurser på rapportering som man ikke alltid får noen effekter av.

”Analyse og erfaringslæring, som en viktig del av prosessen, der har vi nok et vesentlig forbedringspotensial. Det tror jeg også bidrar til at MRR ikke gir den effekten den burde. Eksempelvis identifiserer vi kanskje noen risikoer, men hva gjør vi videre med dem? Vi rapporterer og gjennomfører en rekke sammenkomster som møter og seminarer, men hva gjør vi egentlig med all informasjonen? Hvordan bearbeider og anvender vi den? Hvilken styringsinformasjon gir det og benyttes informasjonen på en god måte som inputs til å styre? Der er vi nok for dårlige. Det er kanskje litt skremmende at vi bruker så mye ressurser på innledende steg og så stopper det til en viss grad opp i videre viktige steg.” (IO 1, nivå 1)

Mye av rapporteringen har blitt terminert og analysert i FD og fulgt opp at korrektive tiltak derfra. Lengre ned i organisasjonen opplever man i varierende grad tilbakemelding på rapportering. Dette gjør at læringsprosessen blir vanskelig.

” Veldig mye av styringsprosessen i FST har vært lagt opp til å lage en rapport til departementet og veldig lite har vært lagt opp til at FSJ og hans ledergruppe skal få egne rapporter som de kan agere på. Det betyr styringsmessig at læringsløyfen ligger hos departementet ikke i etaten Forsvaret.” (IO 2, nivå 1)

Derfor har man heller benyttet andre prosesser for å skape læringen, denne er i liten grad knyttet opp mot MRR.

” Vi benytter ikke MRR for å lære. Dersom det går dårlig med en aktivitet så gjennomfører vi en intern revisjon for å se hva som har gått feil, men det er ikke direkte linket til mål og resultatstyring. ” (IO 1, nivå 2)

Med de siste endringene av MRR, hvor rapportering termineres og analyseres i Forsvarsstaben, håper man at det vil bidra til økt læring også i Forsvaret. Regelmessig rapportering innenfor et område gir muligheten til å analysere hvilke effekter strategiske tiltak har gjennom å følge utviklingen av måleparametere over tid. Samtidig så er prosessen med å finne og utvikle gode kvantitative parametere med på å skape en forståelse av hvilke parametere som påvirker og fører til økt operative evne.

5.5.5 MRR og motivasjon

Bruken av MRR knyttes i liten grad direkte opp mot det å motivere ansatte. Forsvaret regnes som ganske incentivfattig for etaten kan ikke benytte seg av økonomiske bonuser for å oppnå resultater.

”Å selge dette [MRR] her som et veldig godt budskap. Det vet jeg ikke om vi klarer å få til. Det er ikke så veldig motiverende. ” (IO 1, nivå 2)

Intervjuobjektene har likevel opplevd at MRR fører til økt motivasjon til å yte på de parametere det måles på. Motivasjonen kommer mer gjennom en frykt for å bli hengt ut som dårlig, enn gjennom et ønske om å prestere godt. I tillegg kan målinger føre til at områder det ikke blir målt på, blir glemt.

” Det er jo et tveegget sverd med målstyring at det du setter et tydelig fokus på, det setter du også ressursene inn på. Også er det noe annet som blir glemt” (IO 2, nivå 1)

Et intervjuobjekt kunne fortelle om at nettopp dette skjedde i Luftforsvaret etterat balansert målstyring ble innført i 2001. Luftforsvarets øverste mål var antall flytimer med F-16. Antall flytimer steg med fokuset, men i andre deler av Luftforsvaret som ikke fikk samme fokus, ble resultatene svakere.

Flere av målene til Forsvaret er store mål, nesten uoppnåelige, mye på grunn av at de økonomiske rammene begrenser mulighetene for måloppnåelse. Uoppnåelige mål kan virke umotiverende. Det å dele målene opp i oppnåelige delmål eller milepæler kan derimot inspirere de ansatte.

”Å synliggjøre smal wins eller oppnådde delmål har jeg erfart gir veldig god motivasjon. Hvis man setter realistiske delmål og måler progresjon, så har jeg opplevd at det har gitt god motivasjon.” (IO 1, nivå 1)

5.5.6 Oppsummering:

Gjennom en metodisk tilnærming har intervjuobjektene opplevd at MRR har gitt en bedre struktur i styringen av Forsvaret. MRR brukes både for å skape strategisk retning og gi et situasjonsbilde på Forsvaret. Forsvaret har foreløpig ikke brukt målbildet eller strategikartet direkte for å kommunisere strategi til sine ansatte. Etaten oppleves heller ikke og ha vært flinke nok til å hente ut læringseffekter fra MRR som den regelmessige rapporteringen muliggjør. Mål og målinger, selv uten økonomiske incentiver, har en motiverende effekt, men de må brukes riktig for at man skal oppnå resultater. Totalt sett opplever lederne enn rekke positive effekter av å bruke MRR, men at det er et større potensiale for å hente ut mer av verktøyet.

KAPITTEL 6: Drøfting

I denne delen vil jeg se empirien fra forrige kapittel i sammenheng andre dokumenter som omhandler målstyring og MRR i Forsvaret og teorikapittelet. Dette for å kunne svare på problemstillingen om MRR oppleves som en god måte å styre Forsvaret på, og om styringsverktøyet benyttes hensiktsmessig for å øke Forsvarets operative evne. I tillegg vil faktorer som påvirker effektene av MRR, bli vurdert. Videre vil jeg drøfte i hvilken grad oppgavens utvalgte teori, kan være med å belyse mine funn.

Innledningsvis vil jeg diskutere hvorvidt målstyring og balansert målstyring oppleves som en god styringsmetode for Forsvaret. Deretter om bruken og oversettelsen til MRR er hensiktsmessig for å gi gode operative effekter og hvilke faktorer som påvirker disse effektene.

6.1 Målstyring bedre enn sitt rykte?

Hvorvidt Forsvaret er egnet for målstyring, kan være med å belyse om MRR løser Forsvarets styringsutfordringer på en god måte. Målstyring har blitt kritisert for å ikke passe i offentlige organisasjoner og Forsvaret (Johnsen 2010, Diesen 2013). Dersom styringsformen ikke er egnet for Forsvaret, vil den trolig heller ikke gi positive instrumentelle effekter som bidrar til å øke Forsvarets operative evne, eller kunne forstås gjennom et instrumentelt perspektiv. Denne studien viser derimot at ledere i Forsvaret opplever at målstyring er god måte å styre virksomheten på, bedre enn alternativene; detaljert planstyring eller aktivitetsstyring. Målstyring kan gi nødvendig retning, gjennom å sette mål, og gi økt motivasjon gjennom muligheten for selvbestemmelse og synliggjøring av resultater. Dermed kan målstyring løse to av Merchant og van der Stedes (2011) årsaker til at organisasjoner må styres; manglende retning og manglende motivasjon. Dette er to indirekte effekter som på sikt kan bidra til økt operativ evne. I tillegg åpner målstyring for å benytte den kompetansen som ligger i organisasjonen til å nå dette målet på en kostnadseffektiv måte. Målstyring kan kobles til Forsvarets ledelsesfilosofi, oppdragsbasert ledelse, og til styringsprinsippet om å delegerer ansvar og myndighet så langt det er hensiktsmessig (Forsvarsstaben (a) 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 (Forsvaret 2012). Dette viser at Forsvaret praktiserer en form for målstyring i sin oppdragsplanlegging. Det å gjennomføre resultatmålinger er heller ikke noe nytt for Forsvaret. Skytetest og fysiske

tester har blitt benyttet for å evaluere soldater kvantitativt. Mer kvalitative generalmønstringer har blitt benyttet for evalueringer tropper og kompanier. Dette viser at målinger ikke kom som en følge av NPM-reformer til Forsvaret. Det er altså en rekke instrumentelle og rasjonelle årsaker til at Forsvaret bør benytte målstyring i sin virksomhet.

Likefullt er det flere militære ledere på lavere nivåer i Forsvaret som mener at styringsformen mål- og resultatstyring var lite egnet. Askim (2012) påpeker at det ofte er lett å rette kritikk mot mål- og resultatstyring, mens det i mange tilfeller er bruken av dette styringsverktøyet som medfører problemer.

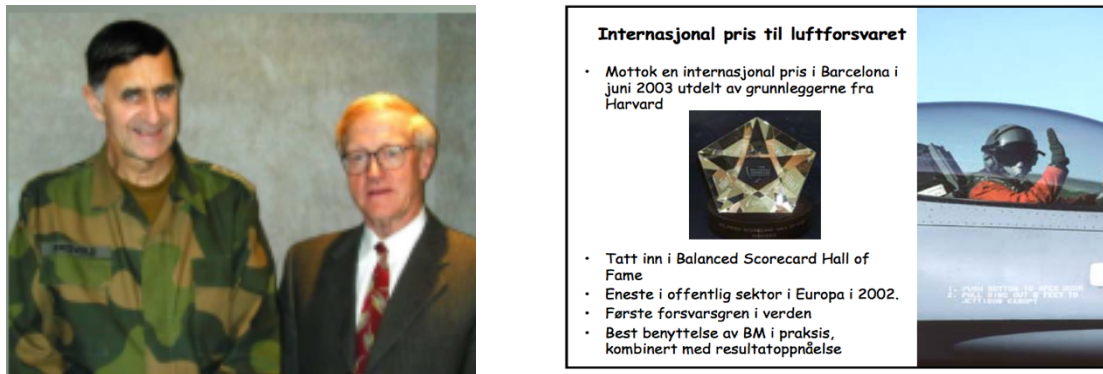
Intervjuobjektene i studien påpeker at det ikke er tanken bak målstyring, men hvordan den brukes i praksis som skaper utfordringer. De opplever at målstyringen blir for detaljert og rettet inn mot feil områder. Den samme konklusjonen trakk 22. juli kommisjonen om politiets målstyring (Gjørsv 2012, 314). Mange opplever at detaljert målstyring reduserer de ansattes mulighetsrom til selv å finne de mest kostnadseffektive løsningene. Detaljstyringen medfører også mer rapportering og kontroll, noe som både kan oppleves som lite motiverende og meningsløst. Kuvaas (2008, 27) trekker frem jobbaunomi som en av de viktigste årsakene til at ansatte blir indre motivert til å gjøre en god jobb. Det er mulig å tenke seg at en for detaljert styring er med å dempe følelsen av jobbaunomi og dermed redusere de ansattes motivasjon. At rapporteringen oppleves som meningsløs kan sies å være spesielt aktuelt i de tilfeller rapportene og styringsinformasjonen ikke brukes formålsrettet i styringen eller til fremtidig læring. Ergo vil den trolig heller ikke føre til økt operativ evne.

Flere av disse utfordringene med bruken av målstyringen kan forstås med bakgrunn i institusjonell teori og er i tillegg sammenfallende med andre studier av balansert målstyring. Denne uhensiktsmessige bruken av målstyring i Forsvaret vil bli drøftet senere i kapittelet.

Delkonklusjon:

- Målstyring kan gi positive effekter på operative evne og er ansett som en god måte å styre Forsvaret på. Innføringen av målstyring kan dermed forstås gjennom et instrumentelt perspektiv. Men lite hensiktsmessig bruk av metoden har begrenset de positive effektene av styringsverktøyet. Dette gjør at institusjonelle perspektiver bør inkluderes for å bedre belyse effektene av verktøyet.

6.2 Balansert målstyring - mote, ikke beste metode



FIGUR 7: Balansert målstyring gir legitimitet

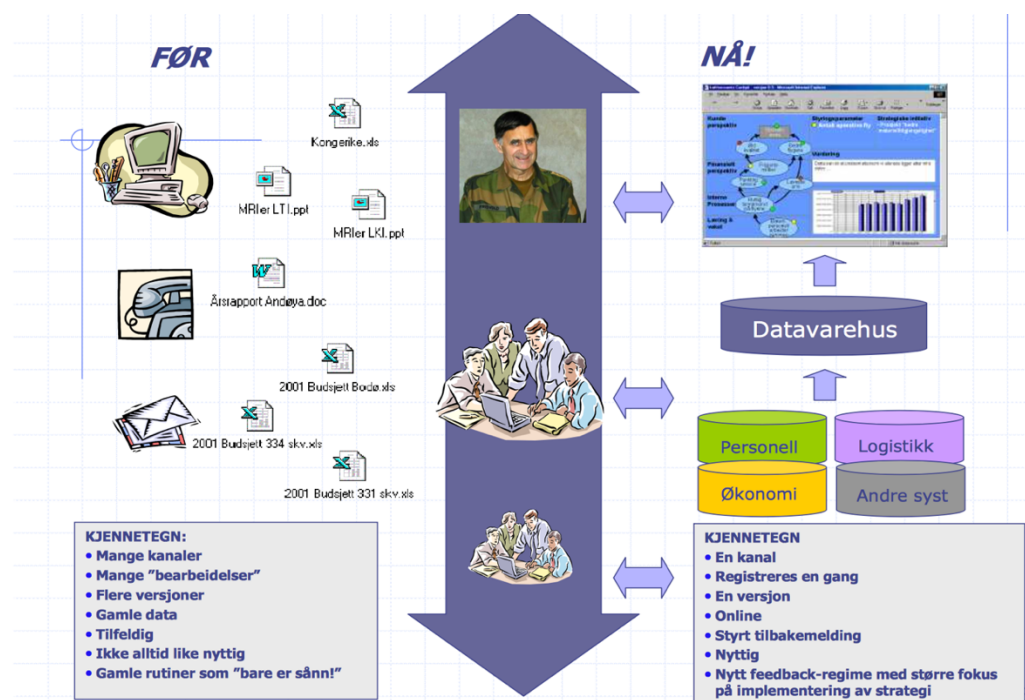
Forsvaret var aktive med å kommunisere til sine institusjonelle omgivelser at de hadde tatt i bruk det moderne styringsverktøyet balansert målstyring tidlig på 2000-tallet. Bildet til høyre viser daværende Forsvarsjef Sigurd Frisvold sammen med David Norton, og er hentet fra en brif som ble holdt på Oslo Militære Samfund (Akerjordet 2004). Bildet til høyre er hentet fra en brif holdt på Handelshøyskolen BI i (Bakke 2005).

Forsvaret baserer målstyringen av etaten på balansert målstyring. Balansert målstyring kan ut fra et institusjonelt perspektiv bli forstått som et rasjonalisert konsept, en ledelsesmote, da styringsverktøyet ble introdusert i Forsvaret. Flere dokumenter fra perioden viser hvordan Forsvaret fortalte sine institusjonelle omgivelser at de hadde tatt i bruk et nytt moderne styringsverktøy. Abrahamson (1996) fremhever nettopp at ledelsesmoter adopteres for å oppnå legitimitet i omgivelsene. Forsvarets ansatte holdt foredrag blant annet på Oslo Militære Samfund (Akerjordet 2004) og Handelshøyskolen BI (Bakke 2005). Tidligere FSJ Frisvold møtte og ble avbildet sammen med en av de som hadde vært med på å utvikle balansert målstyring som styringskonsept, nemlig David Norton. I presentasjonen til Bakke (2005) påpekes det også at balansert målstyring gav Luftforsvaret økt "Goodwill eksternt". Slike hendelser kan ikke utelukkende forstås som et ledd i det å gjøre Forsvaret reelt sett mer effektivt, men må også vurderes på bakgrunn av hvilken signaleffekt de har overfor Forsvarets institusjonelle omgivelser. I dette tilfellet kan det forstås som at Forsvaret ønsket å signalisere at de tok noen grep for å effektivisere virksomheten på en måte som var i tråd med et nytt og moderne styringskonsept.

Legitimitet er viktig for offentlig sektor (Hermansen 2015). Ut fra institusjonell teori kan blant annet Forsvarets reklamekampanjer hvor norsk ungdom blir fremstilt i norsk natur under slagordet "For alt vi er. Og alt vi har." kunne tolkes som legitimitetsskapende. Gjennom

legitimitet vil organisasjoner oppnå støtte og ressurser fra sine omgivelser som er nødvendig for å overleve (Meyer og Rowan 1977, 352). Hermansen (2015) mener at det er viktig å ikke bare vurdere effektivitet, men også vurdere hvorvidt en offentlig virksomhet har oppnådd større legitimitet som følge av styringsmessige eller organisatoriske endringer. Målstyring med en årlig offentlig presentasjon av resultater, kan føre til at Forsvaret har blitt mer transparent og dermed bidra til å øke legitimiteten til organisasjonen. En svensk studie viser blant annet at bruken av management accounting systems, som en følge av NPM-reformer, i det svenske Forsvaret i større grad kan knyttes til legitimitet enn produktivitet og effektivitet (Catusus og Grønlund 2005, 482). Forsvaret har trolig også fått større tillit blant sine interessenter ved å benytte et rasjonalisert konsept i sin styring. Økt transparens som følge av synliggjøring av resultater, kan ha bidratt til det samme. Legitimiteten kan imidlertid bli svekket hvis organisasjonen ikke greier å dokumentere reelle positive effekter av det nye styringskonseptet. Da kan man fort bli fremstilt som en moteløve.

Forsvaret begynte ikke å bruke balansert målstyring kun av legitimitetsgrunner, men også av instrumentelle og rasjonelle årsaker. Madsen og Stenheim (a 2014) fremhever at en blanding av rasjonelle faktorer og sosiologiske faktorer (institusjonell teori) kan forklare balansert målstyrings høye adopsjonsrate i organisasjoner. Dette synet kan langt på vei støttes av denne studien, og noe som leder mot en pragmatisk institusjonell forståelse. Rundt årtusenskiftet hadde Forsvaret flere styringsutfordringer knyttet til økonomiske overskridelser og mangelfull oppfølging av vedtak i Stortinget. Forsvaret fikk støtte fra konsulenter til å innføre balansert målstyring som skulle bidra til å redusere utfordringene. Konsulenter har av Abrahamson (1996) blitt fremstilt som tilbydere av organisasjonsmoter. Bildet under er hentet fra Akerjordets (2004) presentasjon i Oslo Militære Samfund og viser hvordan Forsvaret ønsker at styringen skulle utvikle seg med bruk av balansert målstyring.



FIGUR 8: Ønskede effekter

Bildet er hentet fra en presentasjon fra Oslo Militære Samfund fra 2004 (Akerjordet), og viser hvordan Forsvaret ønsket at styringen skulle utvikle seg som en følge av innføringen av balansert målstyring. Denne studien viser at styringen av Forsvaret fortsatt kjennetegnes av karakteristikkene fra venstre side: "Mange kanaler", "Ikke alltid like nyttig", "Gamle rutiner som bare er sånn".

Forsvaret sliter fortsatt med å oppnå de tiltenkte effektene fra 2004, som kunne gitt mer strømlinjeformet styring, mindre kostnader til administrasjon og mer ressurser til den operative virksomheten. Denne studien viser at styringen av Forsvaret fortsatt kjennetegnes av mange av karakteristikkene fra "før-siden". Dette viser at innføringen av balansert målstyring ikke bør forstås kun gjennom et instrumentelt perspektiv, men at også ulike institusjonelle perspektiver bør tillegges i forklaringen. Et av intervjuobjektene fortalte at han hadde litt større ambisjoner til hva balansert målstyring skulle utrette, og at det i starten følte som om man forsøkte å presse en mal nedover Forsvaret. Dette kan utfra Røviks oversettelsesteori forstås som en manglende oversettelse av balansert målstyring. Også andre studier av balansert målstyring har vist at manglende tilpasninger har medført utfordringer med å få resultater (Jarrar and Schiuma 2007, Schalm 2008).

Enkelte intervjuobjekter har pekt på at Forsvaret har egne militære metoder, herunder operasjonsdesign, som de kunne brukt til målstyring av etaten. Det blir pekt på at det å hente

et styringsverktøy fra privat sektor, nødvendigvis ikke har gitt bedre effekter enn det Forsvaret ville fått ved å benytte en metode fra den militære operasjonsplanleggingen. Operasjonsdesign er en metode Forsvarets ledere i stor grad er kjent med og dermed institusjonalisert i store deler av Forsvarets kultur. NATO brukte også et verktøy som har mange av de samme funksjonene som balansert målstyring, Recognized District Picture (RDP), under operasjonen i Afghanistan (Davids et al 2014).

Bildet under viser et eksempel på et operasjonsdesign. Det har flere likheter med balansert målstyring. Operasjonsdesign har trolig ikke samme motestatus i Forsvarets institusjonelle omgivelser. Å benytte et slikt styringskonsept ville trolig ikke gitt samme legitimitet som balansert målstyring.

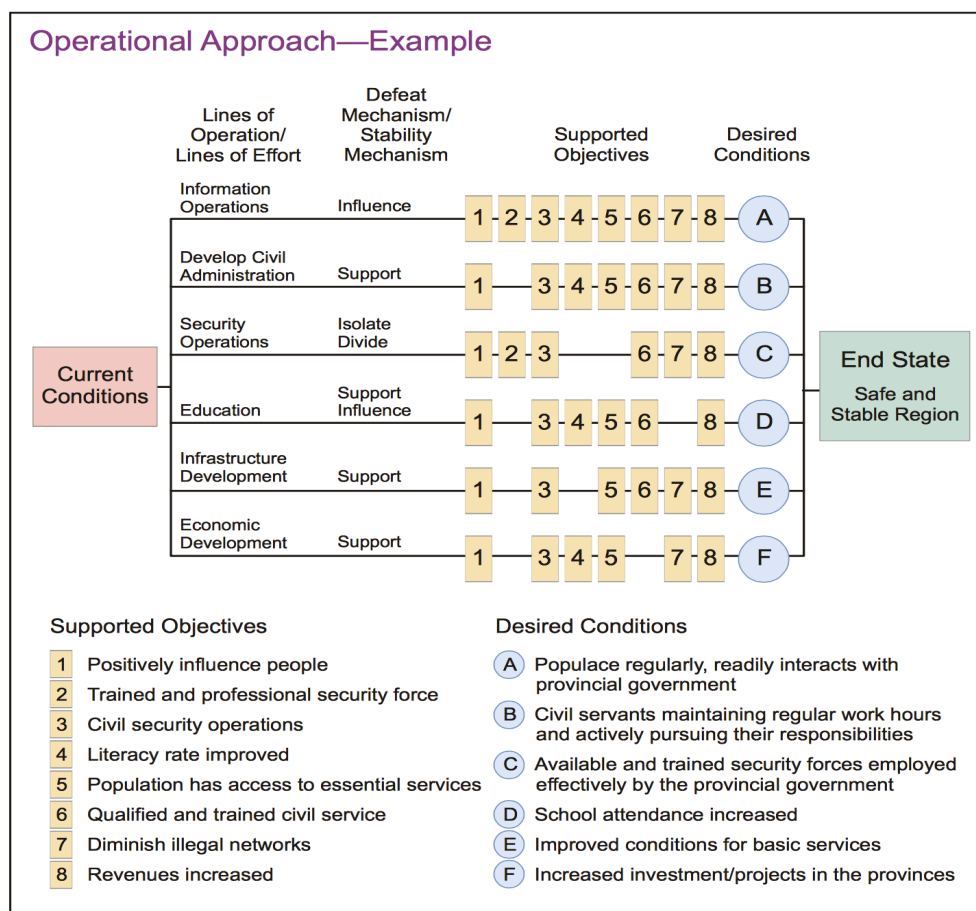


Figure III-8. Operational Approach—Example

FIGUR 9: Operasjonsdesign

Bildet viser et militært operasjonsdesign (US Joint Chiefs of Staff 2011, III-16) som har mange likheter med balansert målstyring. Metoden kunne muligens ha vært utgangspunkt for å målstyre Forsvaret.

Jeg har ikke funnet mange studier om bruk av balansert målstyring i militære enheter. En udatert tyrkisk studie viser at balansert målstyring har blitt brukt både i det amerikanske og britiske forsvaret, og at begge land har gjennomført oversettelser av metodikken ved å endre perspektivene (Doğan og Özleblebici). Et googlesøk viser det samme; At militære enheter i USA og Storbritannia har tatt i bruk balansert målstyring, men endret på perspektivene. Dette kan støtte oppunder en forståelse om at balansert målstyring i utgangspunktet ikke var helt tilpasset militære styrker særegenhet og måtte derfor oversettes til militær kontekst for å få tilsiktede effekter.

Det er vanskelig å finne gode bevis for at balansert målstyring kan kalles en beste praksis for å drive målstyring i Forsvaret. Flere av intervjuobjektene påpekte at verktøyet i utgangspunktet ikke var helt tilpasset Forsvarets særegenhet. En svensk studie (Engelsgaard, 2003) av implementeringen av balansert målstyring i det norske luftforsvaret hevder derimot at Forsvarets særegenhet ikke skulle føre til større implementeringsproblemer enn det andre offentlige og private virksomheter opplever ved innføring av tilsvarende styringsverktøy. Mine funn motstrider dette. Det samme gjør de mange radikale oversettelsene som har blitt gjort av styringsverktøyet etter 2003, blant annet ved å fjerne økonomiperspektivet, for å få større effekter.

Balansert målstyring er en fleksibel metode som gjør radikale oversettelser mulig. Denne fleksibiliteten var med på å gjøre at balansert målstyring i sin tid ble valgt og ansett som bedre egnet enn andre legitimerede styringsmetoder som SixSigma og TQM. Flexibilitet er en egenskap som kjennetegner styringsverktøy som blir populære (Røvik 2002), og som blir fremhevet som en av fordelene til balansert målstyring også i andre studier (Lueg og e Silva 2013, Madsen og Stenheim (a) 2014).

Delkonklusjon:

- Valget om å innføre balansert målstyring i Forsvaret kan forsås både gjennom et instrumentelt perspektiv og gjennom et institusjonelt perspektiv som et behov for legitimitet. Verktøyet i begynnelsen dekontekstualisert og lite tilpasset Forsvarets særegenhet, noe som begrenset effektene av verktøyet.

6.3 Konflikter og kulturer utfordrer implementeringen

Forsvaret hadde flere instrumentelle og rasjonelle effekter som de ønsket å få ut av balansert målstyring. Effekter som kunne vært med å effektivisere styringen, frigjort ressurser fra administrasjonsoppgaver og dermed gitt økt operativ evne. Men motstand i egen organisasjonskultur har gjort implementeringen av verktøyet vanskelig. Også andre studier viser at kulturell motstand har ført til problemer med å implementere balansert målstyring og dermed få effekter av metoden (Waal og Counets 2009, Madsen og Stenheim (c) 2014).

Den kulturelle endringsresistensen i Forsvaret bør ikke forstås som en samlet kraft. Det blir mer riktig å benytte et konfliktperspektiv som utgangspunkt. Med utgangspunkt i dette perspektivet kan Forsvaret betraktes som en organisasjon som utvikles på bakgrunn av en rekke ulike interessekonflikter som ikke alltid ivaretar det beste for organisasjonen. Det oppstår ofte problemer i organisasjoner som et resultat av den naturlige tendensen underordnede personer og grupper har til å beskytte seg selv gjennom å etterfølge sine egne interesser (Selznick 1957). Disse egeninteressene forsterkes og utvikles etterhvert som kulturer blir institusjonalisert. Egeninteressene til å påvirke styringen av Forsvaret kan ha vært mange og handler i større grad om fordeling av ressurser, goder eller makt enn å finne den mest effektive måten å styre Forsvaret på.

Enkelte ansatte kan også ha en egeninteresse av å bruke et moderne styringsverktøy. Røvik (2007, 297) viser at stadig flere høyt utdannede ledere ikke avskyr nye organisasjonsideer, men tiltrekkes av dem. Arbeid med organisasjonsideer oppleves av enkelte som langt mer spennende enn å utføre rutinemessige arbeidsoppgaver. En slik oppfatning kan støttes av denne studien. Flere ledere i Forsvaret som hadde tatt sivil utdanning, hadde bygd opp sine egne styringssystemer som delvis konkurrerte med balansert målstyring.

Endingsmotstand i organisasjonskulturen knyttes også til at Forsvaret har mange ledere. Lederne er opplært og utdannet til å komme med meninger. Det har i en årrekke vært en diskusjon om at Forsvaret har for mange ”høvdinger” og for få soldater i den operative ende (Godal 2000). Denne studien viser at det å ha mange ledere også kan føre til sterk kulturell motstand og gjøre det vanskelig å foreta organisasjonsendringer.

Motstanden mot balansert målstyring har også utviklet seg som følge av dårlige erfaringer og manglende positive synlige resultater av metoden. Forsvaret kan sies å ha hatt en stivhengighet til dårlige erfaringer med de tidlige versjonene av balansert målstyring som har

ført til motstanden har blitt institusjonalisert i enkelte miljøer. Dette kan kobles til Kotters (1995) endringsledelsesteori, om at det er viktig å synliggjøre positive resultater for å oppnå vellykkede organisasjonsendringer.

Delkonklusjon:

- Kulturell motstand og sterke subkulturer har gjort det vanskelig å implementere balansert målstyring i Forsvaret og få effekter av verktøyet. Hvordan ulike interesser og kulturer kan påvirke et endringsforsøk kan belyses med konfliktteori og et institusjonelt kulturperspektiv.

6.4 Oversettelse er nødvendig for å få effekter

Oversettelse og tilpasning av balansert målstyring opplevdes derfor som nødvendig av to grunner. 1: Balansert målstyring var i utgangspunktet et dekontekstualisert og universelt konsept som ikke passet helt til Forsvarets særegenhet. 2: Kulturen motsatte seg endringer. Intervjuobjektene i denne studien har opplevd at balansert målstyring fungerte bedre etterhvert som oversettelser og tilpasninger ble gjort. Dette stemmer overens med Røvik (2007) som fremhever at riktig oversettelse og kompetanse på området er essensielt for å få effekter av dekontekstualiserte organisasjonskonsepter av en universell karakter.

Det var ikke bare balansert målstyring som over tid ble tilpasset Forsvarets særegenheter, men organisasjonskulturen i Forsvaret tilpasset seg også de endringene dette styringsverktøyet medførte. Forsvaret ble i perioden mer målrettet i sitt arbeid, noe som var litt av hensikten. Christensen (2006) hevder at ledere ofte må velge om å bygge inn kulturell selvbinding i endringsreformer eller forsøke å endre kulturen. Denne studien viser at dette ikke er et enten eller krav, men at begge deler kan gjøres. Forsvaret bygde inn kulturell selvbinding i MRR. Man endret språket og ordlyden i MRR til noe organisasjonen, særlig de operative miljøene, var vant til og ønsket å høre på, samtidig endret også kulturen seg.

Dagens mål- resultat og risikostyring (MRR), kan kategoriseres som en omvandling eller en radikal oversettelse av balansert målstyring i henhold til Røviks (2007) inndeling. Intensjonen med verktøyet har blitt beholdt, men mye annet har blitt endret i løpet av en 15 år lang prosess. Forsvaret har koblet metoden til risikostyring og intern kontroll. Økonomiperspektivet har blitt fjernet. Perspektivet er helt grunnleggende i den opprinnelige utgaven for privat sektor. Et radikalt modus eller omvandling kan ha vært nødvendig for at

Forsvaret skal oppnå gode effekter av balansert målstyring. Begge de indikatorene Røvik (2007) mener karakteriserer behovet for en omvandling er tilstede; organisasjonen ønsker å implementere universelle organisasjonsmoter og organisasjonen er kulturelt ulik den organisasjonen ideen ble hentet ut ifra.

Delkonklusjon:

- Forsvaret har oversatt og omvandlet balansert målstyring til dagens MRR. Dette kan ut fra oversettelsesteori forstås som en radikal oversettelse. Noe denne studien viser at kan ha vært nødvendig for at styringsverktøyet skal oppleves som mer hensiktsmessig.

6.5 Lederforankring, viktig for effekter

Lederforankring oppleves som helt essensielt for å oppnå gode effekter av MRR.

”Hvis du ikke har lederforankring her så får du det ikke til, og det lederne måler på det får de. Det er egentlig så enkelt og så vanskelig.” (IO2 nivå2). Svært mye av denne studien kan forenkles og oppsummeres av disse to setningene. Uten lederforankring er det ikke mulig å overvinne den kulturelle endringsresistansen i organisasjonen og lykkes med implementeringen av et styringsverktøy. En slik forståelse kan settes i sammenheng med Selznick (1957), som fremhever lederens betydning i institusjoner; organisasjoner kan styres, mens institusjoner må ledes. Organisasjoner med en sterk organisasjonskultur er vanskelig å endre ved å styre mekanisk. Den amerikanske generalen Patton illustrerer det samme poenget gjennom sitatet: “It is easier to pull a piece of cooked spaghetti in a given direction along a major axis than it is to push it in the same direction.” (Gjengitt av Cohen 2006). Lederen må altså være tilstede å inspirere og trekke med seg resten av organisasjonen i riktig retning. Dette innebærer at lederen må vise vei og ikke dytte de ansatte foran seg. Manglende lederforankring er også trukket frem som en viktig årsak til at Luftforsvaret hadde en seremoniell implementering av MRR i 2014 (Dale). Flere andre studier bekrefter lederens viktige rolle for å klare å implementere balansert målstyring (Waal & Counet 2009, Madsen og Steinheim 2014).

Delkonklusjon:

- Lederforankring er viktig for å klare å implementere MRR og få effekter av metoden. Lederens viktige rolle for å klare å endre en organisasjon som har blitt en institusjon kan forstås gjennom klassisk institusjonell teori.

6.6 Målingers validitet og reliabilitet

Den andre setning fra avsnittet over illustrer noen av effektene og utfordringene med målinger. ”Det lederne måler på, det får de.” Intervjuobjektene i denne studien har opplevd at målinger gir forbedrede resultater på flere av de parameterne det måles på, men det er ikke sikkert at det måles på de riktige parameterne. Mye av kritikken fra tidligere FSJ Sverre Diesen (2013) har vært rettet inn mot akkurat dette. Diesen mener at målinger på kvantitative fragmenter, ikke klarer å gjenspeile sektorens kompleksitet. General Pattons sitat illustrer noe av det samme, at det ikke er mulig å kvantifisere seg frem til en oppskrift på et godt Forsvar. “War is an art and as such is not susceptible of explanation by fixed formula” (Patton 1931). Dersom ledere likevel forsøker å på dette, kan bildet som skapes av målingene påvirke Forsvarets ansatte på en måte som ikke ganger Forsvaret som en helhet (Diesen 2013). Dette er ikke en unik problemstilling for Forsvaret. Ittner og Larkers studie (2003) av prestasjonsmålinger i amerikanske bedrifter viser mye av det samme. Det er utfordrende å finne valide årsakvirkningssammenhenger mellom kvantitative parametere og bedriftens endelig mål. Mange ledere feiler på området slik at bedriftene ikke oppnår de intenderte effektene av målingene. Intervjuobjektene i denne studien har selv opplevd problemer med å finne gode kvantitative måleparametere i Forsvaret. De mener problemet langt på vei kan løses ved å gjøre en oversettelse av metodikken og heller benytte kvalitative vurderinger på områder som er vanskelig å måle, og i tillegg ha noen kvantitative mål som måler trender over tid.

Kvalitative vurderinger er heller ikke uten problemer. Denne studien bekrefter Ittner og Larkers (2003) funn om at mange ledere ikke stoler på kvalitative målinger og ikke bruker disse som grunnlag for å ta beslutninger. I hvilken grad man ønsker kvantitative eller kvalitative målinger er personavhengig. Mye tilsier at målinger som ikke er valide eller målinger som ledere ikke stoler på, i liten grad vil bidra til operative effekter.

Organisasjoner får ofte dysfunksjonelle effekter ved bruk av målinger (de Bruijn 2007). Det har man også opplevd i Forsvaret. Et av intervjuobjektene i denne studien forklarte at målinger på fakturaflyt (om regninger ble betalt innenfor forfall) førte til at Forsvaret betalte regninger som ikke skulle vært betalt. En nylig frigitt internrevisjon fra 2013 påpeker at Forsvaret hadde mye mislighold og feil med fakturabetalinger rundt 2013

(Forsvarsdepartementet 2014). En lignende effekt så man i Luftforsvaret i etterkant av innføringen av balansert målstyring i 2001. Antall flytimer med kampflyet F-16 steg, som var ansett som en viktig måleparameter, men andre viktige deler av Luftforsvaret ble forsaket. Dermed kan man spørre seg om målingene gagnet Luftforsvaret som en helhet. Kaplan og Nortons lovnad fra 1992 "What you measure is what you gets" virker også å stemme i Forsvaret dersom man har lederforankring til målingene. Det vil ikke si at det å gjennomføre målinger alltid bidrar til helhetlige forbedrede resultater.

Intervjuobjektene i denne studien tror mange av utfordringene knyttet til målinger er overkommelige, blant annet ved å endre til større bruk av kvalitative målinger. De håper at de siste endringene i FSJs målbilde skal bidra til dette, men det krever også at Forsvaret øker fokuset på læring og analyse av måleresultatenes validitet over tid, og endrer måleparameterne dersom forklaringsverdien er lav. Røviks (2007) oversettelsesteori kan bidra til å belyse hvordan Forsvaret gjennom en årrekke har forsøkt å redusere utfordringer knyttet til målinger i MRR og fortsatt gjør det. Forsvaret sendte etterhvert egne ansatte på handelshøyskoler for å få en bedre innsikt i balansert målstyring. Dette gav de både kunnskap om organisasjonsidéen og organisasjonen den skulle fungere i. Røvik (2007, 327) fremhever nettopp at en slik kombinert kompetanse er viktig for å klare å tilpasse et styringsverktøy til en organisasjon. Denne studien har ikke som formål å belyse hvordan denne oversettelsesprosessen har foregått. Likevel er det relevant for en effektstudie å se at oversettelsene har foregått over en periode på over 15 år og trolig vil fortsette videre. Dette stemmer igjen med Røvik (2007) som viser at slike prosesser ofte tar lang tid. Oversettelsesprosessen i Forsvaret bør ikke forstås som lineær, men snarere som en dynamisk prosess full av prøving og feiling. En slik prosess gjør det også vanskelig å forutse alle effekter implementeringen av et styringsverktøy medfører.

Delkonklusjon:

- Forsvaret har fått effekter av å gjøre målinger, men målingene har også ført med seg utfordringer og utilsiktede effekter. Disse utfordringene kan ses i sammenheng med andre studier av prestasjonsmålinger i organisasjoner. Oversettelsesteori og et pragmatisk institusjonelt syn er egnet for å belyse hvordan Forsvaret over tid å overkomme utfordringene.

6.7 Feil mål – økonomi ikke operativitet

Mye av styringsfokus i Forsvaret har vært rettet inn mot økonomi og forsvarlig forvaltning, og i mindre grad på Forsvarets samfunnsoppdrag og operativ evne. Flere av intervjuobjektene har opplevd at økonomi har vært det altoverskyggende målet i Forsvaret. Det har gått utover de operative målene. Lignende funn har EY (2015) gjort i sin evaluering av styringen i mellom FST og de underliggende DIF-ene: ”Oppfølgingen skjer i all hovedsak innenfor økonomi og forsvarlig forvaltning, og dette kan bidra til ubalanse i styringen” (ibid 43). Svake målinger på operative leveranser har også blitt ignorert. Dette kan sammenlignes med 22.juli kommisjonens evaluering av målstyringen i politiet. Den påpeker at et stort fokus på forvaltning har vært med på å svekke politiets beredskap og operative leveranser. ” Siden det er få konkrete mål som er knyttet til den operative beredskapen, mens det er konkrete mål på forvaltningsoppgaver med mer, kan operativ beredskap bli en salderingspost når prioriteringer må gjøres mellom aktiviteter og penger skal spares.” (Gjørsv 2012). Hermansen (2015) kaller 22. juli for en overordnet styringssvikt, som gjorde at politiet ikke var i stand til å styre seg selv til å løse den situasjonen som oppstod på en god måte. Jeg vil ikke nødvendigvis kalle Forsvarets høye fokus på forvaltning og økonomi for styringssvikt. Staten har hatt utfordringer på disse områdene, som har blitt forbedret gjennom økt fokus. Forsvarlig forvaltning av statens verdier er en av hensiktene med statlig styring (Finansdepartementet 2015,13). Men i dette tilfellet kan det se ut til å ha gått på bekostning av en annet sentralt mål med styringen, at statens ressurser skal brukes effektivt (ibid). Dette ved at de samfunnsmessige effektene og den operative evnen har kommet i andre rekke og blitt forsaket. I tillegg har man ikke klart å holde styringssystemet dynamisk ved at man har skiftet fokus når Forsvaret har forbedret seg på de økonomiske områdene. Fokuset på økonomi og forvaltning kan også forstås av mer politisk rasjonelle årsaker; at politikere i posisjon ønsker å unngå negativ publisitet som enkelt lar seg kommunisere. Økonomiske og forvaltningsmessige variabler er i stor grad kvantifiserbare og dermed enkle å kommunisere.

Intervjuobjektene opplever også at styringssignalene i større grad er preget av hva som er i media, enn det som er strategisk viktig for utviklingen av Forsvarets operative evne. Dette støttes av Hermansen (2015) og Diesen (2013). Diesen (2013) fremhever at enkle, kortsiktige og populære synspunkter svært ofte har vunnet over det mer kompliserte og langsiktige rasjonelle i politikken. Fokuset på andre områder enn operativ evne, gjenspeiler også hvordan Forsvaret kommuniserer til Norges befolkning. I april 2016 kom Forsvarets årsrapport for

2015 ut. Den utgjør Forsvarets offentlige rapportering av MRR samt noe statistikk og regnskap. Hensikten med årsrapporten er å gi et helhetlig, balansert og overordnet bilde av etatens virksomhet (Forsvaret 2016). Rapporten fra 2015 er totalt på nesten 100 sider hvorav omlag ti sider vies Forsvarets samfunnsoppdrag og operasjoner. I tillegg bruker Forsvaret fire sider til å kommunisere hva etaten gjør innenfor miljøvern, åtte siden om likestilling, minoriteter og seksuell legning. Dette er også indikasjoner på at det er andre mål enn det operative som er viktige og sentrale i styringen av Forsvaret. Denne studien fokuserer på samfunnsoppdraget og operativ evne som det endelige målet til Forsvaret, men som nevnt i innledningen kjennetegnes offentlig sektor at den må ivareta en rekke ulike hensyn. Hvordan ulike interessenter og ulike mål kan være med å påvirke styringen av Forsvaret kan belyses gjennom et konfliktperspektiv. Et slikt perspektiv tar høyde for at organisasjoner i stor grad påvirkes av alle de drakampene som skjer mellom ulike aktører og interesser. Vinneren av disse drakampene er ikke nødvendigvis den som kommer med den mest effektive måten å styre organisasjonen på, men den som har mest gjennomslagskraft. En måte å oppnå mer gjennomslagskraft er å bruke media. På bakgrunn av at Forsvaret er en organisasjon av stor politisk betydning med en rekke ulike interessenter, så blir Forsvaret også en arena for ivaretagelse av andre hensyn og interesser enn bare den operative evnen.

Delkonklusjon:

- Svært mye av styringen i Forsvaret har vært rettet inn mot økonomi og forvaltning. Dette har gått utover og tatt fokus vekk fra de operative leveransene. Konfliktperspektivet kan være med å forklare hvordan ulike interessenter ønsker påvirke styringen av Forsvaret i en bestemt retning utenat dette nødvendigvis fører til at Forsvaret blir mer effektivt.

6.8 Den detaljstyrende strategi og den strategiske korporal

Flere av intervjuobjektene mener at målstyringen og MRR ikke brukes hensiktsmessig i Forsvaret. Styringen fra politisk strategisk hold, også gjennom den strategiske målstyringen, oppleves som svært detaljert. Dette samme understrekes av Diesen (2013) som påpeker at mediene påvirker styringen ved at de kan stille ministeren til veggs dersom hun/han ikke har kontroll selv på taktiske utfordringer. Dette kan forklare hvorfor Forsvarsministeren kan ha interesse av å styre Forsvaret detaljert. Hvordan slike ulike interesser kan påvirke styringen og videre effektiviteten, kan igjen forstås med et konfliktperspektiv. Askim og Kjærvi (2015)

trekker også frem at Forsvaret styres svært tett og med en mengde aktivitetskrav/mål: ”Styringen er like mye innrettet mot hvordan målene skal oppnås som mot hvorvidt målene oppnås.” (ibid 28). Et spørsmål er derfor om Forsvarsdepartementet faktisk driver målstyring av Forsvaret eller om de driver detaljert planstyring eller aktivitetsstyring kamouflert som målstyring.

Intervjuobjektene i denne studien har pekt på at den detaljerte styringen går ut over effektiviteten. Detaljerte instruksjoner reduserer de ansattes mulighet til å utøve faglig skjønn og dermed finne kostnadseffektive løsninger på en utfordring. I tillegg oppleves detaljstyringen som lite motiverende. EY (2015, 44) mener også at FST bør skifte fokuset i styringen fra aktiviteter til det endelige målet eller operative evne. En FFI⁸-rapport fra 2010 viser at Forsvaret har et potensiale for å oppnå økt effekt ved å skifte styringsfokuset fra aktivitet til leveranse eller outcome (Berg-Knutsen og Kvalvik). Smith (1999) knytter detaljerte aktivitetsmål til organisatorisk ineffektivitet, i motsetning til det å ha effektmål. ”I am not saying that activities are bad; I am saying that goals that are activity-based are ineffective... when people have clear, outcome-based performance goals, they know how to choose, conduct, evaluate, and modify the activities necessary for such achievement” (ibid, 3). Et instrumentelt perspektiv er lite egnet til å belyse organisatorisk ineffektivitet. I dette tilfellet er det mye som tyder på at detaljstyringen i Forsvaret er nettopp ineffektiv.

Til tross for at detaljert aktivitetsstyring oppfattes som ineffektivt, diskuterte flere av intervjuobjektene hvorvidt en detaljert politisk styring likevel er nødvendig på grunn av forsvarssektorens viktighet. Et interessant paradoks kan belyses ved å trekke inn beskrivelsen av den strategiske korporal (Krulak 1999). En rekke unge soldater fra Norge settes inn i krevende situasjoner i internasjonale operasjoner hvor de nødt til å ta beslutninger som kan få store strategiske og politiske konsekvenser, uten at de strategiske nivåene kan komme med detaljerte føringer. Det politiske strategiske nivået har tillit til å sende soldater i konflikt eller krig hvor de må ta strategiske og politiske avgjørelser på vegne av Norge, men de mangler den samme tilliten til at de samme soldatene kan ta operasjonelle avgjørelser når de er i Norge. Tidligere Forsvarsminister Krohn Devold (2004) benyttet begrepet ”den taktiske politiker og den strategiske korporal” som kan illustrere dette paradokset. Den rasjonelle argumentasjonen for detaljstyringen er at Forsvaret er en politisk viktig organisasjon som

⁸ Forsvarets Forskningsinstitutt

sitter på store ressurser, men paradokset viser at dette kanskje bare er gjeldende så lenge soldatene er i Norge. En mulig forklaring ut fra et institusjonelt perspektiv er at det kan ha utviklet seg en kultur fra politisk hold om at Forsvaret må styres detaljert. Askim og Kjærвик (2015, 29) antyder at nettopp det kan være en av årsakene til FDs tette oppfølging av Forsvaret, og at det må en kulturendring til for å løse på den detaljerte styringen. De fremhever at den tette styringen også kan ha mer instrumentelt rasjonelle årsaker. Trolig er bildet sammensatt av både de instrumentelle og de institusjonelle forklaringene.

Delkonklusjon:

- Detaljstyring fra blant annet departementsnivå oppleves som ineffektiv og reduserer de positive effektene målstyring kunne gitt. Et instrumentelt perspektiv er ikke egnet til å forklare hvorfor organisasjoner oppfattes som ineffektive, men et konfliktperspektiv kan benyttes til å belyse politikernes interesse av å styre Forsvaret tett. Over tid kan dette ha medført at det har institusjonalisert seg en styringskultur i FD om at Forsvaret trenger tett oppfølging. Hvordan en slik kultur blir institusjonalisert kan belyses gjennom et institusjonelt kulturperspektiv.

6.9 1000 soldater, mange flere byråkrater

Ordtellingen av Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser for økonomistyring (RØS-BØS) indikerer at rapportering og kontroll er det mest sentrale i styringen i staten. Det virker å være mer sentralt i styringen enn å få effekter. Det samme antyder EY (2015). ”I dag samles det inn tall om det som har skjedd for kontrollformål, og ettersom omfanget er stort og det sjelden gis tilbakemeldinger, er det grunnlag for å vurdere styringsnyttens.” (ibid, 28). Det høye fokuset på rapportering og kontroll understrekes også av intervjuobjektene. Flere forklarte at de jobbet med rapportering hele tiden, noe som trakk ressurser fra operative aktiviteter. EY (2015, 43) viser at Forsvaret bruker mye ressurser på rapportering som ikke er verdiskapende og at det er et stort potensiale for å effektivisere. Å oppnå en effektiv rapportering var en av hensiktene med innføringen av balansert målstyring (Akerjordet 2004). Denne effekten kan derfor ikke sies å ha bli realisert fullt ut.

Et av intervjuobjektene påpekte at ”MRR genererer et byråkrati”. Det blir også pekt på at Forsvarets øverste ledelse har økt i volum, for å kunne håndtere all rapportering. Forsvarets øverste ledelse har vokst med 32 % fra 2006 til 2013 (McKinsey 2015). Samtidig har resten av Forsvaret økt med 8%. Veksten lenger ned i Forsvarets organisasjonen gjenspeiler den samme

utviklingen. Det har blitt avsatt flere ressurser til administrative oppgaver, og flere forklarer at svært mye tid går med til rapportering.

Absolutt og prosentvis vekst pr. enhet som utgjør Forsvarets øverste ledelse i perioden 2006-2013

	Fra ÅV, 2006	Endring Årsverk, 2006-2013	Til ÅV, 2013	% endring,	Kommentarer
FST	132	182	314	138	FST-O flyttet til FST (38 pers) i 2009
FD	313	56	369	18	FST-O flyttet fra FD (38 pers) i 2009
SST	133	54	186	40	-
FLO	40	49	89	123	-
LST	134	35	169	26	-
HST ¹	111	34	145	31	HSTYR lagt ned i 2010
CYFOR	22	32	54	145	FS lagt ned i 2010. Erstattet av INI stab
HVST	87	-10	77	-11	Ekskluderer distriktstaber
FOH	294	-24	270	-8	-
SUM	1266	+407	1673	32	

¹ Eks. AFA
KILDE: FDI

FIGUR 9: Økt ledelse

Bildet viser hvordan størrelsen på Forsvarets øverste ledelse har økt fra 2006 til 2013 (McKinsey 2015, 32). Flere av intervjuobjektene mener at økt rapportering er en medvirkende årsak til denne økningen.

Hermansen (2015) hevder at mål- og resultatstyring har gjort departementets styringsoppgaver mer krevende faglig og ressursmessig. All vekst i Forsvarets byråkrati bør ikke tilskrives rapportering eller bruk av målstyring. Mangel på en helhetlig tilnærming til styring og stadig nye pålegg fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ) om nye styringssystemer, har trolig også bidratt til denne økningen. I Forsvarets institusjonelle omgivelser har det dukket opp flere styringskonsepter som Forsvaret har implementert i sin virksomhetsstyring. Denne studien har ikke vurdert eksempelvis intern kontroll, intern revisjon og risikostyring sine instrumentelle verdier i Forsvaret. Sannsynlig kan også adopsjonen av disse styringskonseptene forstås gjennom en pragmatisk institusjonell forståelse og en blanding av instrumentelle rasjonelle argumenter og et stadig behov for legitimitet fra Forsvarets institusjonelle omgivelser.

Balansert målstyring har ikke blitt den ene styringskanalen som den var tiltenkt å være. I dag er balansert målstyring en del av et sammensatt og komplekst styringssystem som har bidratt til at byråkratiet i Forsvaret har fått vokse seg langt større enn hva den operative virksomheten i Forsvaret skulle tilsi. Bentzrød (2016, 14) antyder at Forsvaret i beste fall har i overkant av 1000 godt trente soldater som behersker en avansert krigføring på bakken. Å sammenligne det med 1673 ansatte i Forsvarets øverste ledelse er tabloid, men det illustrer likefullt et byråkrati som har fått utvikle seg.

Økt størrelse departementer og utvikling av flere revisjons- og kontrollordninger er en tendens man har sett i flere andre land og benevnes gjerne som en ”Whole of government”-reformer (Christensen 2006, 219). Dette kom som en reaksjon på at flere av NPM-reformene hadde bidratt til større fragmentering og frislipp av politisk kontroll (ibid). Dette viser hvordan trender i styringen svinger. Dagens styring i Forsvaret er både preget av regel- og aktivitetsstyring, NPM og ”Whole of government” tankegang. Det er denne utviklingen av flere parallelle styringsideologier Christensen refererer til som den hybride styringsmodell i offentlig sektor (2006).

På nytt kan det virke som pendelen har snudd, for Forsvaret som nå forsøker å redusere mengden rapportering og kontroll, noe både intervjuobjektene i denne studien og EY (2015, 26) viser til. En av reformtankene Forsvaret nå preges av er avbyråkratisering, som igjen skal være med å sikre at det offentlige blir mer effektive. Sjøforsvaret har redusert rapporteringsfrekvensen tilknyttet MRR fra månedlig til tertialvis, uten at de foreløpig har oppdaget at det har gått ut over deres styringsevne. Samtidig har Sjøforsvaret planer om å kutte 120 stillinger innenfor ledelse støtte og administrasjon fra sommeren 2016 og overføre stillingene til operativ virksomhet. Dette utgjør cirka 7 % av sjøforsvarets totale antall militære stillinger.

Delkonklusjon:

- Balansert målstyring har ikke blitt den ene styringskanalen som tiltenkt. Tilvekst av også andre styringskonsepter som intern kontroll, intern revisjon og risikostyring kan forstås som en del av en ”Whole of government”-reform og har bidratt til å bygge opp et byråkrati i Forsvaret. Dette har vært med å trekke ressurser fra operativ virksomhet. Adopsjonen av disse styringskonseptene kan trolig også forstås ut fra en pragmatisk

institusjonell forståelse med en blanding av instrumentelle og mer institusjonelle forklaringer.

6.10 Et virus med mange effekter

Forsvaret har benyttet ulike former for balansert målstyring i over 15 år, noe som har gitt ulike effekter. Denne oppgaven bekrefter Madsen og Slåtens (2015) studie om at virusteori er egnet til å beskrive hvordan balansert målstyring over tid gir ulike effekter i organisasjoner. Jeg vil under drøfte noen av de opplevde effektene av MRR opp mot virusteoriens karakteristikk.

Styringsverktøyet ble først tatt i bruk i Luftforsvaret, deretter smittet det internt over på andre deler av organisasjonen. Etter at Forsvaret begynte å bruke det, smittet verktøyet videre til FD. Internt i en stor organisasjon kan metaforen ”smitte” være egnet til å vise hvordan et styringsverktøy sprer seg. Det kan også sies at viruset har spredd seg gjennom en form for språksmitte, hvor begrepene tilknyttet MRR har spredd seg i store deler av organisasjonen uten at nødvendigvis hele metodikken er like kjent. Dette aktualiseres blant annet av begreper som strategikart og målbilder.

Balansert målstyring og MRR har hatt en forholdsvis lang inkubasjonstid ved at implementeringsprosessen har pågått i over 15 år. Denne prosessen har ikke vært en lineær, men hatt tilbakeslag og pauser. Styringsverktøyet ble i en periode marginalisert som følge av voksende motstand etterat de forventede effektene uteble. Dette kan forklares av virusteorien gjennom at Forsvaret etterhvert utviklet en form for immunitet mot verktøyet og man fikk en gradvis reduksjon av bruken (expiry) (Røvik 2011). Verktøyet hadde deretter en dvaleperiode, med marginale effekter, under FSJ Diesen. Det ble hentet frem igjen rundt 2010 da Forsvaret skiftet forsvarssjef. Madsen og Slåtten (2015) har gjort tilsvarende funn som viser at balansert målstyring kan få dvaleperioder som følge av utskiftninger i organisasjoners ledelse.

Man kan også se at MRR har festet seg i organisasjonen, men at verktøyet praktiseres på forskjellige måter for å dekke ulike behov. Ved å dekke disse behovene kan MRR understøtte den operative evnen og dermed tilføre Forsvaret en instrumentell verdi. Som et resultat av MRR, oppleves Forsvaret som mer målrettet samt at MRR oppfattes som et egnet verktøy for

å gi en strategisk retning. Verktøyet har blitt brukt til å samle Forsvarets øverste ledelse slik at man går i samme retning. NPM-reformer har ofte blitt beskyldt for å fragmentere offentlige virksomheter (Christensen 2006), men i Forsvaret brukes en av metodene fra NPM, målstyring, nå til å samle virksomheten igjen. Dette viser at en virusbetegnelse er egnet til å belyse den balanserte målstyringens tilværelse i Forsvaret. Styringsverktøyet ble adoptert for å løse noen konkrete utfordringer, men underveis omvandles det og gir også andre effekter enn det som var rasjonale bak implementeringen.

Kaplan og Norton (1996, 2001) har fremhevet balansert målstyring som et verktøy som skal benyttes til å kommunisere og visualisere strategi gjennom strategikartet og etablere incentivsystemer for å få ansatte til å følge strategien. Forsvaret har foreløpig ikke brukt strategikartet direkte til å kommunisere strategi. Forsvarets medarbeiderundersøkelse viser likevel at etatens ansatte mener at Forsvarets øverste ledelse har blitt flinkere til å kommunisere Forsvarets overordnede målsetninger de fire siste årene (Forsvaret (b) 2015). I tillegg har Forsvaret blitt bedre på mange områder det har blitt målt på, uten at man har tatt i bruk økonomiske incentiver for å få større effekt. Dette stemmer overens med Kuvaas (2008, 21) som påpeker at behovet for incentiver i form av bonussystemer ofte er overvurdert. Forsvarlig forvaltning og økonomi er områder Forsvaret har blitt bedre på. Bare det å foreta målinger og synliggjøre resultater har påvirket hvordan ansatte har gjort sine arbeidsoppgaver.

Tiltenkte effekter har også uteblitt. Akerjordets presentasjon fra 2004 viser at balansert målstyring skulle bidra til at rapportering i Forsvaret skulle bli oppfattet som nyttig. Denne studien viser at det fortsatt ikke er tilfelle. MRR er fortsatt ikke den ene nyttige kanalen som den var tiltenkt å være. Flere av intervjuobjektene i studien stiller seg spørrende til hva man bruker all informasjonen som blir generert gjennom MRR til. For å styrke organisasjonslæringen og beslutningsgrunnlaget, etterlyser de mer systematisk bruk av den styringsinformasjonen som rapporteringen genererer. Det tyder på at implementeringen og oversettelsen av metoden fortsatt ikke er helt ferdig.

Dagens MRR kan forstås som en rekke mutasjoner (oversettelser) av balansert målstyring. De mange mutasjonene gjør det vanskelig å kategorisere MRR etter de tre generasjonene av balansert målstyring som Speckbacher et al (2003) refererer til. MRR brukes også både for å gi et situasjonsbilde av prestasjoner i virksomheten (1. generasjon) og for å forsøke å skape en strategisk endring (3. generasjon). Forsvaret har hatt viruset, balansert målstyring, liggende i

organisasjonen i over 15 år. Periodevis har ledere hentet det frem og brukt det på måter de synes er formålstjenlig. Det har bidratt til at balansert målstyring etterhvert har mutert, fordi lederne underveis har endret og tilpasset styringsverktøyet til sine egne behov. Dette har skjedd på ulike steder i organisasjonen. Impulsene fra de ulike mutasjonene har smittet rundt og påvirket den videre utviklingen av MRR i Forsvaret.

Delkonklusjon:

- Virusteorien kan benyttes til å belyse Forsvarets bruk av balansert målstyring med ulike effekter over 15 år. En rekke av virusteoriens karakteristikk som smitte, inkubasjonstid, dvaleperioder og mutasjoner kan være med å forklare de opplevde effektene av styringsverktøyet.

KAPITTEL 7: Konklusjon

Denne studien har som formål å bidra med kunnskap om effektene av målstyring i offentlig sektor og Forsvaret. Dette gjennom å undersøke militære lederes erfaringer med målstyringsverktøyet MRR, en oversettelse av balansert målstyring. Studien kan på flere områder bidra til å forstå målstyring i Forsvaret og offentlige organisasjoner bedre. Den viser at en pragmatisk institusjonell forståelse kan være egnet til å belyse bruken av organisasjonskonsepter i en organisasjon som Forsvaret. Studien har ikke som formål å påstå noe med millimeterpresisjon, men den kan være med å si noe om tendenser.

Studien har vist at militære ledere har et mer positivt syn på målstyring, enn mye av debatten i media skulle tilsi. Lederne anser målstyring som en god måte å styre Forsvaret på, bedre enn sine alternativer. Målstyring kan bidra til å sette strategiske mål og skape motivasjon til å nå målene på kostnadseffektive måter. Dermed kan styringsformen bidra til at Forsvaret oppnår økt operative evne og mer effektiv løsning av sitt samfunnsoppdrag. Dette gir styringsformen en instrumentell verdi og kan derfor sies å være en vaksine mot sykdommen offentlig ineffektivitet. Enkelte av intervjuobjektene spør seg likevel om det å sette mål og måle resultater er noe nytt for Forsvaret. Tester og øvelser har i alle tider blitt brukt både for å gi kvantitative og kvalitative resultater som kan benyttes i styring og kontroll av virksomheten. Dette stemmer overens med Røvik (2002) som fremhever at styringsmetoder som Management by Objectives, målstyring, egentlig er basert på veldig tidløse enkle prinsipper som det er vanskelig å være uenige med, som at organisasjoner bør styres etter å oppnå mål.

Medisiner kommer i dag med lange pakningsvedlegg om hvordan de skal brukes og hvilke bieffekter de kan gi. Målstyring er ikke uten bieffekter og må brukes riktig for at den skal påvirke ineffektivitet i det sosiale systemet institusjonen Forsvaret er. Intervjuobjektene i denne studien påpeker at målstyringen på mange områder brukes feil og derfor oppnår man ikke de ønskede resultatene.

Selv om målstyring er et enkelt prinsipp, er det å målstyre Forsvaret effektivt vanskelig i praksis. Mennesker har en begrenset rasjonalitet til å vurdere alle effekter av et styringsverktøy. En løsning kan derfor være å adoptere et rasjonalisert konsept, en mote, som viser til omgivelsene at man styrer på en ny effektiv måte. Det gjorde Forsvaret ved å ta i bruk balansert målstyring, som kan sies å ha blitt innført både for å oppnå legitimitet og effektivitet. Disse årsakene er ikke gjensidig utelukkende, men fungerer i samspill. Balansert

målstyring var en dekontekstualisert organisasjonsmote da den ble tatt inn i Forsvaret. Intervjuobjektene opplevde at de fikk mer effekt av metoden etterhvert som den ble oversatt til lokal praksis og verktøyet MRR. Hvordan balansert målstyring har utviklet seg i Forsvaret over 15 år kan beskrives ved bruk av Røviks virusteori (2007) med mutasjoner, smitte, immunitet og dvaleperioder. Dvaleperioder som følge av manglende lederforankring har til tider marginalisert bruken og dermed påvirket effektene av MRR. Andre faktorer som har vært med å redusere effektene av MRR er interne maktkonflikter og kulturell motstand mot bruken. Ellers har en detaljert aktivitetsstyring både gjennom MRR og andre styringssystemer ført til mye rapportering og medvirket til en oppbygging av et byråkrati i Forsvarssektoren. Dette har trukket ressurser fra operativ virksomhet til mer administrative oppgaver. Intervjuobjektene i denne studien har opplevd at MRRs målinger har vært med å gi bedre resultater på områder som har fått fokus, men flere spør seg om Forsvaret måler på de riktige parameterne.

Balansert målstyring kan kalles en vaksine, en mote og et virus i Forsvaret. Noe som gjør en pragmatisk institusjonell forståelse egnet til å belyse både de instrumentelle og institusjonelle sidene ved bruken styringsverktøyet i virksomheten. Dette viser noe av kompleksiteten ved å gjøre organisasjonsstudier, spesielt når de omhandler abstrakte organisasjonsidéer. Metaforer som vaksine, mote og virus kan være med å konkretisere slike idéer og bidra til en bedre forståelse av hvilke effekter de gir. Det har de bidratt til i denne studien. Min konklusjon er derfor at mange militære ledere opplever at prinsippene bak målstyring og MRR er gode. Det er flere faktorer ved selve bruken og omgivelsene til styringsverktøyet som begrenser de positive effektene. Dette fører til at måten Forsvaret utøver målstyring på, gjennom MRR, ikke oppleves som helt hensiktsmessig å for øke den operative evne og løse Forsvarets samfunnsoppdrag.

Videre studier:

Denne studien har kun sett på mål- og resultatstyring i den totale styringen av Forsvaret. Tilsvarende studier kan også blir gjort på andre deler av Forsvarets styringssystem eksempelvis intern kontroll, risikostyring eller intern revisjon. Kommende studier kan også ta for seg de siste endringene av MRR, om disse faktisk fører til at Forsvaret fokuserer mer av virksomheten inn mot det operative eller om endringene får liten betydning i praksis. Det kan også utfylle denne oppgaven å utforske erfaringer med målstyring i Forsvaret andre nivåer i virksomheten og blant politikere.

Kilder:

- Abernethy, M. A., & Chua, W. F. (1996). A Field Study of Control System "Redesign": The Impact of Institutional Processes on Strategic Choice. *Contemporary Accounting Research*, 13(2), 569-606.
- 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 Literature and Directions for Future Research. Kap. 9 i *Review of Management Accounting Research*. Red. Abdel-Kader, M.. 214-239. Palgrave Macmillan UK.
- Akerjordet (2004). *Ledelses og styringssystemer i det nye Forsvaret*. url: http://www.oslomilsamfund.no/files/speech_files/166-2004-02-20-Akerjordet+.pdf Hentet: 15. Mars 2016
- Amundsen (2014). *Slik fikk Forsvaret kontroll*. *Forsvarets Forum*. url: http://www.fofo.no/Slik+fikk+Forsvaret+kontroll.b7C_xdbY4a.ips. Hentet: 15. Mars 2016.
- Antonsen, Y. (2014). The downside of the Balanced Scorecard: A case study from Norway. *Scandinavian Journal of Management*, 30(1): 40–50.
- Askheim, O. G., & Grenness, T. (2008). Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag. Universitetsforlaget, Oslo.
- Askim (2012). *Målstyring i staten – feil oppskrift eller riktig oppskrift brukt feil?* Universitet i Oslo url: <http://www.sv.uio.no/isy/forskning/aktuelt/blogg/ta-politika/2012/maalstryking-staten-askim.html> Hentet: 20. Mars 2016
- Askim og Kjærvik (2015). *Etatsstyring i forsvarssektoren: En analyse av mål- og resultatstyringen av Forsvarsdepartementets virksomheter*. Universitet i Oslo. url: http://evalueringsportalen.no/evaluering/etatsstyring-i-forsvarssektoren-en-analyse-av-maal-og-resultatstyringen-av-forsvarsdepartementets-virksomheter/20150616_UiO-rapport_FD%20etatsstyring_AskimKjaervik_FINAL.pdf/@@inline Hentet: 10. Mars 2016
- 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), 1-20.
- Bakke (2005). *Balansert målstyring i Luftforsvaret*. url: <http://home.bi.no/fgl99011/Bok2215/OH-5b-3slides.pdf> Hentet: 15. Mars 2016
- Bentzrød (2016). Tenker Norge feil om sitt forsvar – og Finland riktig?. *Aftenposten*, 157(101), 13-15
- Berg-Knutson og Kvalvik (2010) *Kostnadseffektiv drift av Forsvaret Tilnærming og tiltak*. Forsvarets forskningsinstitutt, Kjeller
- Biernacki, P., & Waldorf, D. (1981). Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling. *Sociological methods & research*, 10(2), 141-163.
- Braam, G. J., & Nijssen, E. J. (2004). Performance effects of using the balanced scorecard: a note on the Dutch experience. *Long range planning*, 37(4), 335-349.
- Catasús, B., & Grönlund, A. (2005). More peace for less money: Measurement and accountability in the Swedish armed forces. *Financial Accountability & Management*, 21(4), 467-484.

- Christensen, T. (2006). Staten og reformenes forunderlige verden. *Nytt norsk tidsskrift*, (3), 215-226.
- Christensen, T., Lægred, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Universitetsforlaget, Oslo
- Cohen, William A. 2006. *Secrets of special ops leadership: Dare the impossible, achieve the extraordinary*. Amacom, New York
- Dale, P. C. N. (2014). *Pragmatisk mål-, resultat-og risikostyring i Forsvaret?: ideell eller seremoniell implementering av Forsvarets styringssystem i Luftforsvaret?*. Masteroppgave, Norges Handelshøyskole, Bergen.
- Davids, C., Beers, R., & Grant T. (2014) Commanding and controlling crisis response operations. Kap. 16 i *Managing Military Organisations: Theory and Practice*. Routledge. Red: Soeters, J., van Fenema, P. C., & Beeres, R. Routledge, New York.
- De Bruijn, H. (2007). *Managing performance in the public sector*. Routledge, New York.
- De Geuser, F., Mooraj, S., & Oyon, D. (2009). Does the balanced scorecard add value? Empirical evidence on its effect on performance. *European Accounting Review*, 18(1), 93-122.
- de Waal, A. A., & Counet, H. (2009). Lessons learned from performance management systems implementations. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 58(4), 367-390.
- Denzin, N. K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to research methods*. Transaction publishers, New Brunswick.
- Diesen, S. (2013). *Strategisk styring og ledelse i norsk offentlig sektor*. Minerva, Oslo
- DiMaggio, P., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Doğan og Özleblebici (udatert). *The Balanced Scorecard and its Potential for Strategic Level Military HQs*. Turkish Army War College, Istanbul
- Engelsgaard, P. (2003). *Implementering av balanced scorecard: en case-studie fra det norske Luftforsvaret*. Forsvarshøgskolen Sverige.
- EY (2015). *Forslag til mer helhetlig og effektiv styring av Forsvaret (Intern rapport)*. Oslo
- Ferreira, A., & Otley, D. (2009). The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. *Management accounting research*, 20(4), 263-282.
- Finansdepartementet (2014). *Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform: En mer effektiv offentlig sektor*. url: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/En-mer-effektiv-offentlig-sektor/id2005673/> Hentet: 10. Januar 2016.
- Finansdepartementet (2015). *Reglement for økonomistyring i staten Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Oslo
- Fitzgerald L. (2007) Performance measurement i *Issues in management accounting* 223-244 Red: Hopper, T., Northcott, D., & Scapens, R. W. Pearson education, Edinburgh

Fontana, A., & Frey, J. H. (2000). The interview: From structured questions to negotiated text. *Handbook of qualitative research*, 2(6), 645-672.

Forsvaret (2012). *Forsvarets grunnsyn på ledelse*. Oslo

Forsvaret (a) (2015). *Et Forsvar i endring. Forsvarssjefens fagmilitære råd*, Oslo

Forsvaret (b) (2015). *Forsvarets medarbeiderundersøkelse* (internt dokument), Oslo

Forsvaret (2016). *Forsvarets årsrapport 2015*. Oslo

Forsvarsdepartementet (2005). St.prp. nr 1 (2005-2006). Oslo

Forsvarsdepartementet (2014). *Vurdering av mislighetsrisiko på utvalgte områder i Forsvaret*, Oslo

Forsvarsdepartementet (a). (2015) *Forsvar*. url: <https://www.regjeringen.no/no/tema/forsvar/id215/>. Hentet: 17. November 2015.

Forsvarsdepartementet (b). (2015) *St. Prp. nr 1 (2015-2016) (Forsvarsbudsjettet 2016)*. Oslo

Forsvarsdepartementet (c). (2015) *Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i forsvarssektoren*. Oslo

Forsvarsdepartementet (2016). *Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden for 2013–2016. Versjon 20- 13. April 2016*. Oslo

Forsvarsstaben (2014). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo

Forsvarsstaben(a) (2016) *Direktiv for virksomhet- og økonomistyring (DIVØ) (internt dokument)*. Oslo

Forsvarsstaben(b) (2016) *Veileder for MRR (internt dokument)*. Oslo

Forsvarsstaben(c) (2016) *Retningslinjer for målbildehåndtering (internt dokument)*. Oslo

Geertz, C (1973). *The interpretation of culture*. BasicBooks, New York

Gjøen, H. (2013). *Støtter forskningen fire kjente påstander om positive effekter ved bruken av balansert målstyring i profittmaksimerende virksomheter?: en litteraturstudie av forskning foretatt etter 2003*. Masteroppgave, NMBU Ås

Gjørsv (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Norges Offentlige Utredninger, 2012:14.

Godal (2000) *Det nye Forsvaret*. Forsvarsdepartementet, Oslo. url: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/det_nye_forsvaret/id263849/ Hentet: 20. April 2016

Guba, E. G. (1981). Criteria for assessing the trustworthiness of naturalistic inquiries. *ECTJ*, 29(2), 75-91.

Gupta A. (2012) *Performance Management Study 2012 – erfaringer og utfordringer hos norske selskap*. Cap gemini. url: 2016 <https://www.no.capgemini.com/blog/teknologibloggen/2012/10/performance-management-study-2012-erfaringer-og-utfordringer-hos-norske-selskap> Hentet 28. Januar

- Hermansen T (2015) *En bedre styrt stat*. Fagbokforlaget, Bergen
- Holme N. (2013) *Forsvarspolitikken ved et veiskille*. Civita. Oslo
- Hoff & Holving (2015). *Balansert Målstyring – Strategisk virksomhetsstyring satt i system*. Universitetsforlaget. Oslo
- Ittner, C. D., & Larcker, D. F. (2003). Coming up short on nonfinancial performance measurement. *Harvard Business Review*, 81(11), 88-95.
- Jacobsen, D. I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Fagbokforlaget, Bergen
- Jarrar, Y., & Schiuma, G. (2007). Measuring performance in the public sector: challenges and trends. *Measuring Business Excellence*, 11(4), 4-8.
- Johnsen, Å. (2010). Resultatstyringens mytologi : hvorfor bruker forvaltningen mål- og resultatstyring når dette er så omstridt? *Nordiske organisasjonsstudier*, 12 (1), 5-28
- Kaplan, R. S (1999). The balanced scorecard for public-sector organizations. *Balanced Scorecard Report*, 15(11).
- 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, 75-85
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2000). Having trouble with your strategy? Then map it. *Harvard Business Review*, 78(5).
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2001). Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management: Part II. *Accounting Horizons*, 15(2), 147-160.
- Kotter, J. P. (1995). Leading change: Why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 73(2), 59-67.
- Krulak, Charles. 1999. "The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War." *Marines Magazine* 1999 Januar: 19-23
- Krohn Devold, K. (2004). *Norges behov for militær transformasjon*. Regjeringen. url: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norges_behov_for_militaer_transformasjon/id267925/
- Kuckartz, U. (2014). *Qualitative text analysis: A guide to methods, practice and using software*. Sage, London.
- Kvale, S. (2001). *Det kvalitative forskningsintervju*. ad Notam Gyldendal, Oslo.
- Kuvås, B. (2008). *Lønnsomhet gjennom menneskelig ressurser, evidensbasert HRM*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Lewin, K. (1943). Defining the field at a given time.'. *Psychological review*, 50(3), 292.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Sage, Newbury Park

Lueg, R. og A.L.C. e Silva (2013). When one size does not fit all: a literature review on the modifications of the balanced scorecard. *Problems and Perspectives in Management*, 11(3), 86–94

Madsen (2011). *The impact of the balanced scorecard in the Scandinavian countries: a comparative study of three national management fashion markets*. Upublisert doktoravhandling: Norges Handelshøyskole, Bergen

Madsen, D. Ø., & Slåtten, K. (2015). The balanced scorecard: Fashion or virus?. *Administrative Sciences*, 5(2), 90-124.

Madsen, D. Ø., & Stenheim, T (a). (2014). Balansert målstyring. *Magma* 0414. 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), 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), 121-131.

March, J. G., & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and choice in organisations*. Universitetsforlaget, Bergen

McKinsey. (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. McKinsey & Company, Oslo

Merchant, K. A., & Van der Stede, W. A. (2007). *Management control systems: performance measurement, evaluation and incentives*. Pearson Education, Edinburgh

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 340-363.

Mumford, S., & Anjum, R. L. (2011). *Getting causes from powers*. Oxford University Press, Oxford

Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Transaction Publishers, New Brunswick

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press, Cambridge

Nørreklit, H. (2003). The balanced scorecard: what is the score? A rhetorical analysis of the balanced scorecard. *Accounting, organizations and society*, 28(6), 591-619.

Ogilvie, S. (2007). ‘Whatever is, is right’? Economic institutions in pre-industrial Europe¹. *The Economic History Review*, 60(4), 649-684.

Osborne, D. E., & Plastrik, P. (2000). *The reinventor's fieldbook: Tools for transforming your government*. Jossey-Bass, San Francisco

Patton, M. G. S. (1931). Success in War. *Cavalry Journal*, 40, 26-30.

Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Sage, Newbury Park

Rigby, D., & Bilodeau, B. (2007). Bain's global 2007 management tools and trends survey. *Strategy & Leadership*, 35(5), 9-16.

- Rigby, D. og B. Bilodeau (2009). *Management Tools & Trends 2009*. Bain & Company, London
- Rigby, D. og B. Bilodeau (2011). *Management Tools & Trends 2011*. Bain & Company, London
- Rigby, D. og B. Bilodeau (2013). *Management Tools & Trends 2013*. Bain & Company, London
- Rigby, D. og B. Bilodeau (2015). *Management Tools & Trends 2013*. Bain & Company, London
- Rombach, B (1991). *Det går inte att styra med mål! en bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*. Studentlitteratur: Lund
- Røvik, K. A. (1992). *Den "syke" stat: myter og moter i omstillingsarbeidet*. Universitetsforlaget, Oslo
- Røvik, K. A. (2002). The secrets of the winners: Management ideas that flow. Kap. 6 i *The expansion of management knowledge: Carriers, ideas and sources*. Red. Sahlin-Andersson, K., & Engwall. 113-144. Stanford University Press.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget, Oslo
- Røvik, K. A. (2011). From fashion to virus: An alternative theory of organizations' handling of management ideas. *Organization Studies*, 32(5), 631-653.
- Schalm, C. (2008). Implementing a balanced scorecard as a strategic management tool in a long-term care organization. *Journal of Health Services Research & Policy*, 13(suppl 1), 8-14.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: a sociological interpretation*. Row, Peterson and company, Evanston.
- Shenton, A. K. (2004). Strategies for ensuring trustworthiness in qualitative research projects. *Education for information*, 22(2), 63-75.
- Sibbet, D. (1997). 75 years of management ideas and practice 1922-1997. *Harvard Business Review*, 75(5), 2-12.
- Silverman, D. (2015). *Interpreting qualitative data*. Sage, London.
- Smith, D. K. (1999). *Make success measurable!: a mindbook-workbook for setting goals and taking action*. John Wiley & Sons, New York.
- Speckbacher, G., J. Bischof og T. Pfeiffer (2003). A descriptive analysis of the implementation of balanced scorecards in German-speaking countries. *Management Accounting Research* (December): 361-388.
- SSØ (2010). *Veileder resultatmåling – Mål- og resultatstyring i staten*. Direktoratet for økonomistyring, Oslo
- Sydow, J., Schreyögg, G., & Koch, J. (2009). Organizational path dependence: Opening the black box. *Academy of Management Review*, 34(4), 689-709.
- Thobiassen, L. B. (2015). *Mål-, resultat-og risikostyring i Forsvarets lønnsadministrasjon: ideell eller seremoniell implementering?*. Masteroppgave, Universitet i Tromsø
- Tzu, S. (1971). *The Art of War*, Samuel B. Griffith, oversetter. Oxford University Press, Oxford

Voelpel, S. C., Leibold, M., & Eckhoff, R. A. (2006). The tyranny of the Balanced Scorecard in the innovation economy. *Journal of Intellectual Capital*, 7(1), 43-60.

US Joint Chiefs Staff (2011). *Joint Operation Planning*. Url: http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp5_0.pdf
Hentet: 4. April 2016

Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods*, 4th. Sage, Thousand Oaks.

VEDLEGG 1: Dokumenter i dokumentstudien

Dokumenter brukt i dokumentstudien	
General Diesen (2013)	Strategisk styring og ledelse i norsk offentlig sektor (Minerva)
Generalmajor Amundsen (2014)	Slik fikk Forsvaret kontroll (Forsvarets forum)
Major Engelsgaard (2003)	Implementering av Balanced Scorecard – en case-studie fra det norske Luftforsvaret (Forsvarhøgskolen Sverige)
Oberst Akerjordet (2004)	Ledelses og styringssystemer i det nye Forsvaret (Presentasjon Oslo Militære Samfund)
Flaggkommandør Svein Erik Bakke (2005)	Balansert målstyring i Luftforsvaret (Presentasjon Handelshøyskolen BI)
Berg-Knutsen og Kvalvik (2010)	Kostnadseffektiv drift av Forsvaret Tilnærming og tiltak (FFI)
Dale (2014)	Pragmatisk mål-, resultat-og risikostyring i Forsvaret?: ideell eller seremoniell implementering av Forsvarets styringssystem i Luftforsvaret? (Masteroppgave NHH)
Thobiassen (2015)	Mål-, resultat-og risikostyring i Forsvarets lønnsadministrasjon: ideell eller seremoniell implementering?.
Askim og Kjævik (2015)	Etatsstyring i forsvarssektoren: En analyse av mål- og resultatstyringen av Forsvarsdepartementets virksomheter
Askim (2012)	Målstyring i staten – feil oppskrift eller riktig oppskrift brukt feil? (Innlegg Dagens Næringsliv 22.10.12)
Gjørsv (2012)	Rapport fra 22. juli-kommisjonen. (Norges Offentlige Utredningar, 14.)
Hermansen (2015)	En bedre styrt stat (Fagbokforlaget)
Johnsen (2010)	Resultatstyringens mytologi - Hvorfor bruker forvaltningen mål- og resultatstyring når dette er så omstridt?
EY (2015)	Forslag til mer helhetlig og effektiv styring av Forsvaret (Rapport)
McKinsey (2015)	Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren (Sluttrapport)
Forsvaret (2016)	Forsvarets årsrapport 2015
Forsvaret 2015	Forsvarets medarbeiderundersøkelse
Forsvaret (2012)	Forsvarets grunnsyn på ledelse
Finansdepartementet (2015)	Reglement for økonomistyring i staten, Bestemmelser om økonomistyring i staten
Forsvarsdepartementet (2014)	Vurdering av mislighetsrisiko på utvalgte områder i Forsvaret
US Joint Chiefs Staff (2011)	Joint Operation Planning

Dokumenter brukt til casebeskrivelsen	
Forsvaret (2016)	Forsvarets årsrapport 2015
Forsvaret (2015)	Et Forsvar i endring. Forsvarssjefens fagmilitære råd
Forsvarsstaben (2016)	Direktiv for virksomhet- og økonomistyring (DIVØ)
Forsvarsstaben (2016)	Veileder for MRR
Forsvarsstaben (2016)	Retningslinjer for målbildehåndtering
Forsvarsdepartementet (2016)	"Et forsvar for vår tid" Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden for 2013–2016
Forsvarsdepartementet (2015)	Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i forsvarssektoren
Forsvarsdepartementet (2015)	Forsvarsbudsjettet 2016
Finansdepartementet (2015)	Reglement for økonomistyring i staten, Bestemmelser om økonomistyring i staten
Askim og Kjævik (2015)	Etatsstyring i forsvarssektoren: En analyse av mål- og resultatstyringen av Forsvarsdepartementets virksomheter
SSØ (2010)	Veileder resultatmåling – Mål- og resultatstyring i staten



Norges miljø- og biovitenskapelig universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway