

FÖRSVARSHÖGSKOLAN
Enskild uppsats

Författare: Major Per Engelsgaard	Förband: Luftforsvaret, Norge	Kurs: ChP 01-03, Avd 2
FHS Handledare: Jan Sigfridsson, FHS, ILM		
Uppdragsgivare: KVI	Ämnets beteckning: 19 100 : 2049	Kontaktman
<p style="text-align: center;"><u>Implementering av Balanced Scorecard – en case-studie fra det norske Luftforsvaret</u></p> <p>I år 2000 besluttet det norske Luftforsvaret å starte implementeringen av BSC for blant annet å få bedre hånd om styringen av egen virksomhet og for å underlette den betydelige omstillingen organisasjonen måtte gjennomføre. Året etter besluttet FSJ at modellen skulle innføres i hele Forsvarets organisasjon med Luftforsvarets implementeringsprosess som pilotprosjekt. BSC-litteraturen angir gjennomgående en hel rekke normative elementer for å få til en vellykket implementering av BSC og jeg har gjennom studier av denne litteraturen identifisert ni suksesskriterier som i størst mulig grad må innfris for å legge forholdene til rette for en slik implementering. Jeg har videre gjennom en case-studie analysert prosessen i Luftforsvaret opp mot disse suksesskriteriene i den hensikt å predikere hvorvidt pilotprosjektet i Luftforsvaret ville kunne være grunnlag for en vellykket BSC-implementering i Forsvarets øvrige organisasjon. Mine analyser konkluderer med at grunnlaget for en vellykket implementering er til stede, men at det er en del forhold som må vies betydelig oppmerksomhet i den fortsatte implementeringsprosessen. De fire kanskje viktigste forholdene er behovet for et belønnings- og incentivsystem, integreringen med andre strategiske managementsystemer, koplingen til overordnet nivå (FSJ) og håndteringen av gradert materiale i BSC-strukturen.</p> <p>Nøkkelord: BSC, managementsystem, strategi, styringsparametere, strategiske mål, indikatorer</p>		

Abstract

In my thesis I have studied the BSC-implementation process in the Norwegian Armed Forces. By analysing the process in the Air Force my intention has been to predict the likelihood of a successful implementation in the rest of the Armed Forces. The organization is generally facing considerable cut-backs and new requirements for managing their business and operations. In order both to link business and operations and to meet these requirements, to implement strategies, to be more result oriented, and to manage changes in a better way, Kaplan and Norton's BSC-model is being introduced. First it has been implemented in the Air Force as a pilot project and later, based on the experiences from this pilot project, it will be implemented full scale in the rest of the Armed Forces. Both processes have commenced, but the Air Force is generally considerably ahead of the rest of the Armed Forces. Putting BSC into action is a complicated process regardless of where and when it is being carried out. A reasonable amount of literature has prevailed since the "birth" of the model, most of it based on Kaplan and Norton's BSC-model. Being a model originally developed for private enterprises, I first of all have concluded that there nevertheless are no major barriers for also utilizing BSC in public sector generally and in the Norwegian Armed Forces especially. A number of non-profit organizations have allready been reporting successful implementations across continents. Basically all the mentioned literature describes a recipe - a set of requirements and demands - for putting BSC successfully into action. In my thesis I have identified a total number of nine criteria or groups of criteria that I have found to be decisive. These nine I have called successcriteria. With respect to these nine criteria I have carried out a case-study aiming at picturing how the Norwegian Air Force as a pilot project has implemented BSC so far. This study has comprised interviews, meetings and written contact with centrally positioned personnel involved in the BSC-implementation, participation in internal meetings and study of information material and surveys already conducted. The study has given me a comprehensive picture of how the process is being carried out in the Air Force. In my analysis I have compared the ongoing process to the identified successcriteria. Based on the results I have concluded that not everything is done "by the book". There are others, but I have especially highlighted four challenges which need to be addressed; the need for a reward- and punishment systems, integration with other strategic management systems, the link to the level above the Air Force (COS), and the handling of classified information in the BSC-structure. I have concluded that the experiences from introducing BSC in the Air Force in broad terms can be utilized as a basis for further implementation in the Armed Forces' organization. The mentioned shortcomings or challenges need to be addressed, but they are probably not of a character or of a magnitude that will be capable of jeopardizing the further implementation. These shortcomings and challenges being faced successfully I have concluded that I am confident the planned full scale implementation will be successful and that it will prepare the basis for maximizing the effect of efforts put into BSC in the Norwegian Armed Forces.

1	Innledning	2
1.1	Bakgrunn.....	2
1.2	Problemformulering og spørsmålstilling	3
1.3	Hensikt.....	5
1.4	Avgrensninger.....	5
1.5	Definisjoner og tolkninger	7
1.6	Struktur og disposisjon	7
2	Metode	8
2.1	Overordnet	8
2.2	Metodens fire steg.....	9
2.3	Metode for innhenting av empiriske data	10
2.4	Oppfyllelse av suksesskriterier som grunnlag for prediksjon.....	11
3	Teori	12
3.1	Litteraturgjennomgang og kildekritikk	12
3.2	Historikk	13
3.3	BSC teori bygget på Kaplan og Nortons modell.....	15
3.4	BSCs i offentlig sektor og i Forsvaret.....	18
4	Suksesskriterier	20
4.1	Hensikten med BSC	21
4.2	Perspektivene, de strategiske målene og styringsparameterne	21
4.3	Visjon og strategi	24
4.4	Lederstyrt innføring og oppfølging	24
4.5	Involvering - skape en felles forståelse.....	25
4.6	IT-løsning.....	25
4.7	Kopling til andre styringssystemer og -mekanismer.....	26
4.8	Tid og ressurser.....	27
4.9	Kommunikasjon.....	27
5	Luftforsvarets implementering av BSC	28
5.1	Luftforsvarets hensikt med innføringen av BSC.....	28
5.2	Perspektivene, de strategiske målene og styringsparameterne	29
5.3	Visjon og strategi	32
5.4	Lederstyrt innføring og oppfølging	33
5.5	Involvering - skape en felles forståelse.....	34
5.6	IT-løsning.....	34
5.7	Kopling til andre styringssystemer og -mekanismer.....	35
5.8	Tid og ressurser.....	35
5.9	Kommunikasjon.....	36
6	Diskusjon/analyse	37
6.1	Hensikten med BSC	37
6.2	Perspektivene, de strategiske målene og styringsparameterne	37
6.3	Visjon og strategi	40
6.4	Lederstyrt innføring og oppfølging	42
6.5	Involvering - skape en felles forståelse.....	42
6.6	IT-løsning.....	43
6.7	Kopling til andre styringssystemer og -mekanismer.....	44
6.8	Tid og ressurser.....	44
6.9	Kommunikasjon.....	45
7	Konklusjoner og slutsatser	46
7.1	Oppfyllelse av de respektive suksesskriterier	46
7.2	Konklusjon.....	47
	Forslag til fortsatt utredning og utvikling	49
	Kilder og litteratur	50
	Vedlegg 1: Luftforsvarets strategiske kart	
	Vedlegg 2: Protokoll for empiriinnhenting	
	Vedlegg 3: Forkortelser	

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det norske Forsvaret tildeles årlig et budsjett på om lag 25 milliarder kroner. Det er en rekke aktører som er interessert i både å kontrollere at dette budsjettet overholdes og hvorledes midlene faktisk forvaltes; politisk styrende organer (altså bevilgende myndighet), opinionen, Riksrevisjonen, mediene, NATO, Forsvaret selv osv. Kontrollen av forbruket i forhold til budsjetterte rammer er normalt den enkleste delen av prosessen, men med en så omfattende og komplisert organisasjon og virksomhet som Forsvaret driver er heller ikke dette alltid entydig. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig for noen av de overnevnte interessentene kun å vite at Forsvarets forbruk ikke har overskredet den tildelte budsjетtrammen. De vil vite hva midlene faktisk er brukt til og hva som kom ut av ressursbruken. Sentrale spørsmål er da om midlene er brukt iht intensjonene og om ressursbruken har gitt det ønskede resultat både kvantitativt og kvalitativt. Dette er generelt langt vanskeligere å måle, og Forsvarets kompliserte organisasjon og omfattende virksomhet gjør det enda vanskeligere. Forsvaret kan ses på som en form for forsikring og en vet ikke hvor god denne forsikringen er før den utløses. Forsvarets sluttprodukt, krigsevne, har ikke vært testet "live" og i full skala siden andre verdenskrig. Øvelser og deltakelse i internasjonale operasjoner med mindre deler av Forsvaret gir ikke nødvendigvis et fullgodt bilde av denne evnen – særlig ikke tatt i betraktning at det ofte er kun de beste enhetene som sendes til internasjonale operasjoner. Samtidig er enhetenes øvingshyppighet kraftig redusert de senere årene. Disse enhetene er med andre ord ikke representative for Forsvaret som helhet. I dette scenarioet blir kriteriene for effektivitet enda vanskeligere å sette. I et sivilt firma kan en måle resultatet i form av en bunnlinje eller et overskudd – er dette positivt over en gitt terskel (normalt eiernes avkastningskrav) er oftest de fleste interessenter fornøyd. Dette er mye vanskeligere, kanskje tilnærmet umulig, å gjøre i Forsvaret. Hvorledes måles forsvarsevne? Om det skulle være mulig å måle dette under normale omstendigheter, dvs i fredstid, hvorledes kan vi vite om den samme evnen holder mål i krise og krig?

På 90-tallet iverksatte etater i Staten en rekke initiativ for å bedre virksomhetsstyringen (bl a virksomhetsplanlegging), men ingen av initiativene ga fullt ut det man var ute etter. Omtrent samtidig kom også Statens Økonomireglement som økte kravene til etatenes virksomhetsstyring. Det ble stilt ambisiøse krav til blant annet mål- og resultatstyring for å få til en effektiv styring og utnyttelse av statlige midler¹. I et forsøk på å møte disse kravene og få til en bedre styring av Forsvaret og dets ressurser har det opp gjennom årene, med variabelt resultat, vært innført en rekke modeller, verktøy og systemer for å måle ressursbruken både kvantitativt og kvalitativt; virksomhetsplanlegging, styringsdialog, nytt økonomistyringssystem, produksjonsplaner, IMAS osv. De systemer, modeller og teorier som har vært forsøkt i Forsvaret har vært av svært varierende karakter, men de har enkelte felles trekk; de har ikke gitt full styring av alle aspekter ved virksomhetens drift, og de har heller ikke gitt Forsvarets øverste ledelse og politikerne et fullstendig helhetsbilde. De aller

¹ Prosjektleder for BSC i Luftforsvaret, oblt Jan Ove Akerjordet, i Hoff og Holving, 210

fleste av systemene, modellene og teoriene som enten har vært eller er i bruk, har i tillegg vært innsatsfokusert. De har med andre ord kanskje kunnet gi svar på hvor mye ressurser som har vært puttet inn i virksomheten, men har ikke kunnet gi noe entydig svar på hva det samlede resultatet av ressursbruken har vært. Noen systemer, modeller og teorier har gitt god styring av ressursbruken, men de har ikke vært i stand til å gi et fullgodt bilde av sluttproduktet, verken kvalitativt eller kvantitativt. Andre systemer, modeller og teorier har gitt bra indikasjoner på hvor gode enkeltstående sluttprodukter er (f eks et våpensystem som F-16), men ressursbruken for å drifte dette produktet har vært vanskeligere å utlede. Noen systemer, modeller og teorier er i stand til å vurdere om Forsvaret gjør ting riktig, men ikke nødvendigvis om forsvaret gjør de riktige tingene. Det mangler altså gjennomgående en kopling mot visjon, overordnede mål og strategier.

I 2000 var Luftforsvarets øverste ledelse – LST – midt inne i en omstilling av egen organisasjon. Antall stillinger skulle reduseres med 50% samtidig som staben skulle prosess- og matriseorganiseres. Som en del av omstillingen gjennomgikk staben sine styringsprosesser. På samme tid var Luftforsvaret i driftsmessig ubalanse – det var et misforhold mellom oppgaver og tildelte ressurser. Konklusjonen var at det var et behov for å ta et sterkere grep på styringen av Luftforsvaret. Ledelsen var også klar over at det i mange år hadde vært krav til alle statlige etater at mål- og resultatstyring skulle innføres, uten at det i realiteten var fulgt opp. Det var derfor naturlig å se på løsninger som også kunne tilfredsstille disse kravene².

Løsningen som Luftforsvaret i 2000 valgte, både for å få bedre grep om styringen av virksomheten og som hjelpemiddel i omorganiseringen, var BSC. Året etter besluttet også Forsvarets øverste ledelse at modellen skal innføres i prinsipp i hele Forsvarets organisasjon. Luftforsvaret ble samtidig utpekt som pilot for innføringen i Forsvarets øvrige organisasjon. Modellen var først tenkt som et verktøy som skulle knytte visjon og strategier sammen på de ulike nivåer i organisasjonen. Derved skulle det bli bedre sammenheng mellom hva de styrende organer ønsker å oppnå med Forsvarets virksomhet og den virksomhet Forsvaret faktisk bedriver på de ulike nivå. På sikt skulle BSC også kunne gi en bedre styring av Forsvarets ressursbruk slik at denne blir styrt av sentralt besluttede målsettinger samtidig som den samme ressursbruken holder seg innenfor besluttede rammer.

1.2 Problemformulering og spørsmålstilling

1.2.1 Utvikling av og bakgrunnen for problemformuleringen

Som nevnt innledningsvis har de modellene, verktøyene og systemene som Forsvaret har implementert ikke gitt den ønskede helhetlige styringen av Forsvarets ressursbruk og virksomhet. Når Forsvaret i disse dager satser millionbeløp på å implementere BSC er et naturlig spørsmål om denne modellen kan gi den ønskede styringen, enten alene eller som et komplement til andre modeller, verktøy og systemer. En mulig måte å besvare dette spørsmålet på ville kunne være gjennom et sett identifiserbare kriterier å

² Prosjektleder for BSC i Luftforsvaret, oblt Jan Ove Akerjordet, i Hoff og Holving, 210-211

forsøke og måle om styringen av Forsvarets virksomhet og ressursbruk virkelig er blitt bedre med BSC. Eksempelvis kunne jeg analysere om ressursbruken er innenfor budsjetttrammene, hvor lang tid rapporteringen tar, variasjon i antall anmerkninger fra Riksrevisjonen, variasjon i operativ status på våre avdelinger osv. Gjennom å sammenligne resultatene og effekten av flere systemer ville det kunne være grunnlag for å trekke en konklusjon om f.eks at BSC gir signifikant bedre styring av Forsvarets ressursbruk og virksomhet enn andre modeller og styringssystemer. Imidlertid har BSC-implementeringen ikke kommet så langt i det norske Forsvaret at det foreligger tilstrekkelige empiriske data til å kunne gjennomføre en slik sammenligning. Uten dette empiriske grunnlaget ville en alternativ tilnæringsmåte kunne være å sammenligne BSC med andre systemer, modeller og teorier på et mer generelt og teoretisk grunnlag. En problemformulering i kjølvannet av denne tenkningen ville kunne være hvorfor (og hvordan) ytterligere en modell – BSC - på toppen av de som allerede er i bruk, skulle kunne gi noen bedre styring av Forsvarets virksomhet enn de systemer, modeller og teorier som allerede eksisterer. Imidlertid vil dette kunne bli svært komplekst da jeg tidligere har argumentert for at de systemer, modeller og teorier som Forsvaret i dag benytter alle er av svært varierende karakter og relativt mange i tallet. En sammenligning ville med andre ord kunne bli for omfattende. En sammenligning av BSC med *fellestrekk* ved eksisterende systemer, modeller og teorier vil på den annen side bli for generell. Et annet svært komplisert spørsmål som vil måtte berøres innenfor en slik problemstilling er hvordan Forsvarets ressursbruk og virksomhet kan eller bør styres og måles. Dette er i seg selv så omfattende og komplekst at det danner grunnlag for en separat oppsats. Spørsmålet er også gjenstand for løpende diskusjoner i Norge, både på politisk hold og i Forsvarets øverste ledelse. Grunnlaget for en slik problemformulering vil ved andre ord også kunne bli for omfattende og komplekst.

1.2.2 Problemformulering

Dersom BSC-modellen skal ha nytteverdi utover den kvantitative rapporteringen og implementeringen skal kunne kalles vellykket, forventes det i hele Luftforsvaret at BSC må bli noe mer enn ytterligere et system, en ny modell eller en ny teori som innføres. En rekke andre organisasjoner, både private og offentlige, har implementert BSC tidligere eller er i gang med et implementeringsløp. Noen har fått betydelige positive effekter av implementeringen mens andre har fått frustrerte medarbeidere og røde tall i regnskapet. Noen lykkes altså med implementeringen mens andre av ulike grunner mislykkes. Hva Forsvaret vil kunne forvente å få ut av BSC avhenger av hvorledes implementeringen og den videre oppfølgingen gjennomføres.

På dette grunnlag vil jeg i det videre arbeidet gå ut fra følgende problemformulering;

Er forutsetningene for en vellykket BSC-innføring i det norske Forsvaret til stede?

1.2.3 Spørsmålstillinger

BSC er opprinnelig utviklet for organisasjoner som driver næringsvirksomhet og det første spørsmålet knyttet til problemstillingen er om forutsetningene i

det hele tatt er til stede for å bruke modellen i offentlig sektor generelt og Forsvaret spesielt.

For å lykkes med en BSC-implementering skisserer litteraturen gjennomgående en del kriterier som i følge forfatterne må oppfylles. Noen av disse er mer relevante for Forsvaret enn andre og noen er viktigere enn andre. Et vesentlig spørsmål i kjølvannet av overstående problemformulering er hvilke suksesskriterier som vil være grunnlaget for en vellykket implementering av BSC i det norske Forsvaret.

Etter at avgjørelsen om en implementering av BSC i Luftforsvaret var fattet, besluttet Forsvarets øverste ledelse også implementering av BSC i hele Forsvarets organisasjon. Implementering i Luftforsvaret skulle være å anse som et pilotprosjekt. Pr april 2003 er modellen implementert i Luftforsvarsstaben og under implementering ved en del uteavdelinger i Luftforsvaret. På bakgrunn av at prosessen allerede er i gang vil et tredje sentralt spørsmål være om den påbegynte implementeringen i pilotorganisasjonen gjennomføres i henhold til de nevnte suksesskriteriene.

Spørsmål jeg vil besvare er altså:

- Er BSC egnet for offentlig sektor generelt og for det norske Forsvaret spesielt?
- Hva er suksesskriteriene for en vellykket implementering av BSC i det norske Forsvaret?
- Gjennomføres den pågående implementeringen (pilotprosjektet) i henhold til de identifiserte suksesskriteriene?

Det vil være de to sistnevnte spørsmålsstillingene som anses å være kjernen i oppsatsen og som altså vil bli viet størst oppmerksomhet.

1.3 Hensikt

Hensikten med oppgaven er gjennom et case-study av Luftforsvaret å studere implementeringen av BSC i det norske Forsvaret og diskutere denne prosessen i forhold til utvalgt litteratur på området.

1.4 Avgrensninger

Pilotprosjektet i Luftforsvaret anses i praksis å være grunnlaget for innhenting av empiriske data til denne oppsatsen. Dette prosjektet er ikke avsluttet slik at jeg i mine diskusjoner og analyser i hovedsak vil måtte fokusere på de håndgrep og de prosesser som er gjennomført og planlagt i *Luftforsvaret* frem til april 2003. I LST er allerede BSC implementert og herfra styres og planlegges implementeringen i Luftforsvaret forøvrig. Jeg analyserer denne implementeringen i Luftforsvarsstaben i seg selv, men fordi det er nødvendig å se implementeringen i sammenheng både med over- og underordnet nivå vil jeg også diskutere og analysere de planene og tiltakene som allerede er iverksatt knyttet til utrulling i Luftforsvaret for øvrig. En viss knytning til Forsvarets øverste ledelsesnivå vil følgelig også være nødvendig for å analysere om f eks strategiene henger sammen på de ulike nivåene, men fokus blir altså på Luftforsvarsstaben og Luftforsvaret. Fra mai 2003 og frem mot sommeren og tidlig høst vil Luftforsvaret ta i bruk et nytt strategisk kart. Dette

er i store trekk likt tidligere versjon, men omfatter også LUKS. Jeg diskuterer *ikke* integreringen mot sistnevnte, først og fremst fordi den ikke er slutført ved avslutningen av denne uppsats. Det samme er i praksis gjeldende for FLO Luft hvor heller ikke integreringen er på plass når konklusjonene i denne uppsats skrives. Det nye strategiske kartet vil heller ikke bli analysert – jeg har tatt utgangspunkt i kartet Luftforsvaret har brukt frem til april/mai 2003.

Et vesentlig element i min metode er å identifisere suksesskriterier for innføringen av BSC i det norske Forsvaret. Litteraturen knyttet til BSC gir flere ”oppskrifter” og skisserer en rekke kriterier som må oppfylles for derved å øke muligheten for en vellykket implementering. Jeg vil ikke kunne gå inn på alle disse kriteriene, men velger de jeg oppfatter at litteraturforfatterne anser viktigst, og de jeg anser mest relevante i forhold til implementeringen i Forsvaret. Disse kaller jeg for suksesskriterier, uavhengig av hvordan litteraturen benevner dem. Det må imidlertid understrekes at utvalget av suksesskriterier altså ikke på noen måte er uttømmende. At kriteriene gis betegnelsen ”suksesskriterier” innebærer heller ikke at de nødvendigvis må oppfylles og innfris fullt og helt – det er kriterier som vil kunne oppfylles i større eller mindre grad. Det vises for øvrig til min tolkning av begrepet ”suksesskriterier” under avsnittet ”definisjoner og tolkninger”.

I avsnittet hvor jeg beskriver og senere analyserer og diskuterer Luftforsvarets modell med tilhørende perspektiver, strategiske mål og styringsparametere vil det innenfor rammen av denne uppsatsen ikke være hensiktsmessig eller nødvendig å beskrive og analysere alle de 22 strategiske målene og tilhørende styringsparametere. Jeg gjør følgelig et utvalg av de som enten er mest relevante i forhold til Luftforsvarets kjernevirksomhet, eller i forhold til de mål og styringsparametere som skiller seg mest fra Kaplan og Nortons BSC-modell.

En av de suksesskriteriene jeg har identifisert er IT-løsningen knyttet til en BSC-implementering. På dette området anser jeg at tekniske analyser og detaljerte krav *ikke* ligger innenfor rammen av denne uppsats. Følgelig vil mine diskusjoner kun knytte seg til funksjonelle krav og være på et overordnet nivå.

Knyttet til problemformuleringen jeg tidligere har redegjort for, vil det kunne være naturlig å diskutere hvilke forutsetninger som må være tilstede for å kunne kalle en BSC-implementering vellykket. Dette sier ikke minst noe om organisasjonens ambisjonsnivå for implementeringen. Imidlertid anser jeg ikke at en slik avklaring og skarp definisjon av begrepet ”en vellykket implementering” vil ha vesentlige konsekvenser for mine analyser og konklusjoner – enten ambisjonsnivået er høyt eller lavt vil de suksesskriteriene jeg har beskrevet i større eller mindre grad måtte oppfylles for at forutsetningene for videre implementering skal være best mulig. Følgelig vil jeg innenfor rammen av denne uppsats *ikke* gå inn på ytterligere diskusjoner av hva som ligger i begrepet ”en vellykket implementering”.

Til slutt vil jeg ikke knytte BSC-modellen og implementeringen av den samme til annet enn Forsvarets fredsdrift. Forsvarets organisasjon har forberedelse til krise og krig som sitt eksistensgrunnlag, men drift og styring av virksomheten i

krise og krig er fundamentalt forskjellig fra fredsdriften. Samtidig er BSC-modellen ikke tiltenkt noen rolle i styring av virksomheten i krise og krig. Grunnlaget for en slik beslutning kan i seg selv diskuteres, men jeg anser at det ligger utenfor denne oppsatsen. Følgelig diskuterer jeg BSC kun som et verktøy knyttet til fredsdriften av Forsvaret.

1.5 Definisjoner og tolkninger

Balanced Scorecard er et formelt informasjons og læringsbasert rammeverk som omsetter strategier og retning til handlinger, med det formål å opprettholde eller endre mønstre i virksomhetens aktiviteter og adferd for å nå forutbestemte mål. Status og utvikling i forhold til måloppnåelse, rapporteres periodisk gjennom et sett med finansielle og ikke-finansielle mål³

Suksesskriterier er de krav (eller kriterier) som er viktigst at i størst mulig grad innfris for å lykkes med gjennomføringen av en gitt prosess⁴.

En *ytelsesindikator* måler utviklingen i en prosess eller adferd (også kalt lead-indicator)⁵.

En *resultatindikator* måler effekten av det en virksomhet har prestert på definerte områder og varsler hva virksomheten kan forvente av endelige resultater (også kalt lag-indicator)⁶.

Styringsparametere er målbare finansielle og ikke-finansielle størrelser som benyttes i styringen mot forutbestemte mål⁷.

Kritiske suksessfaktorer er de faktorer som er viktigst at er på plass for at en bedrift skal kunne nå sine mål⁸.

En *strategi* er en serie av målrettede beslutninger og aksjoner som matcher organisasjonenes kompetanse og ressurser med de muligheter og trusler som omgir virksomheten⁹.

Strategiske mål er en presis formulering av hva som søkes oppnådd, det vil si hva strategien skal føre til¹⁰.

1.6 Struktur og disposisjon

Innledningsvis har jeg gjort rede for bakgrunnen for Forsvarets behov for og valg av BSC både som et strategiimplementerings-, endrings- og styringsverktøy. Dette er grunnlaget for problemformuleringen, de spørsmål jeg knytter til denne og oppsatsens hensikt (kapittel 1). I påfølgende kapittel beskriver jeg de ulike elementer i den metoden jeg har valgt før jeg beskriver

³ Hoff og Holving, 70

⁴ Egen forståelse av begrepet

⁵ Hoff og Holving, 84

⁶ Ibid, 84

⁷ Ibid, 81

⁸ www.bscworld.com datert 10 feb -03

⁹ Coulter, 5

¹⁰ Hoff og Holving, appendiks 1, s 4

Kaplan og Nortons modell for BSC (kapittel 2 og 3). Her kommer jeg også inn på hvorvidt jeg anser BSC egnet for offentlig sektor generelt og Forsvaret spesielt. I oppsatsens hoveddel (kapittel 4-6) vil jeg først, på bakgrunn av utvalgt litteratur, beskrive et antall faktorer jeg har funnet avgjørende for å lykkes med en BSC-implementering – de faktorene jeg kaller for suksesskriterier (kapittel 4). Deretter beskriver jeg hvordan Luftforsvaret har gjennomført sentrale elementer i sitt implementeringsløp så langt. Dette er altså min empiri (kapittel 5). Til slutt i denne delen analyserer jeg Luftforsvarets gjennomføring av prosessen så langt (empirien) mot de nevnte suksesskriteriene (kapittel 6). På dette grunnlag trekker jeg avslutningsvis konklusjoner i form av en predikasjon på om Forsvaret vil kunne lykkes med implementeringen av BSC ved å fortsette i dagens spor. Her kommer jeg også inn på hva som eventuelt bør gjøres annerledes i den videre prosessen for at implementeringen skal ha best mulig forutsetninger for å lykkes (kapittel 7).

I oppsatsens hoveddel (kapittel 4-6) har jeg gjennomgående valgt å bruke de samme overskriftene i de respektive kapitlene. Dette innebærer at jeg først beskriver hvordan litteraturen peker på at f eks visjon og strategier skal utarbeides (kapittel 4.3). I tilsvarende avsnitt i neste kapittel beskriver jeg empirisk og objektivt hvordan Luftforsvaret har håndtert faktorer innenfor visjon og strategi (kapittel 5.3). I kapittel 6.3 analyserer jeg så de empiriske data knyttet til visjon og strategi mot teorien. Gjennom denne strukturen håper jeg å gi leseren mulighet til enkelt å kunne se de tre ulike sidene av de beskrevne elementene i sammenheng samtidig som jeg håper å lette sporbarheten i oppsatsen.

2 Metode

2.1 Overordnet

I denne oppsatsen er min metode basert på først å identifisere de teoretisk sett viktigste kriteriene som må oppfylles i en BSC-implementeringsprosess for deretter å diskutere og analysere deler av et innføringsløp (et pilotprosjekt) mot disse kriteriene. Dette blir å anse som et såkalt ”exploratory case-study¹¹”. På grunnlag av empiri fra det pågående pilotprosjektet i Luftforsvaret vil jeg analysere om erfaringene herfra vil kunne danne grunnlaget for en vellykket implementering i Forsvarets øvrige organisasjon.

Kriteriene jeg velger å analysere empirien opp mot er hentet gjennom litteratursøk og tekstanalyse. En delanalyse¹² gjennomføres ved at jeg til slutt i oppsatsen stiller opp de mest sentrale elementene – altså de identifiserte suksesskriteriene - fra min tekstanalyse og analyserer empirien mot disse. Jeg bruker en kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ metode¹³ med størst vekt på førstnevnte. Den kvalitative delen består av samtaler og intervjuer med sentrale personer og granskning av materiale knyttet til BSC-prosessen i Luftforsvaret. Det kvantitative innslaget kommer til slutt i oppsatsen hvor jeg forsøker å kvantifisere resultatene av mine analyser ved å benytte en ordinalskala.

¹¹ Yin, 3

¹² Holme og Solvang, 143

¹³ Ibid, 85-87

2.2 Metodens fire steg

Det aller meste av den litteraturen som foreligger knyttet til BSC er normativ i sin karakter - forfatterne angir en "oppskrift" eller et sett med regler, rutiner, normer og kriterier som bør følges eller oppfylles for at en BSC-implementering og videreføring skal kunne lykkes. Av det relativt store antallet som beskrives har jeg identifisert et begrenset antall kriterier, gruppe kriterier eller krav som aktuell litteratur fremhever som avgjørende for å lykkes med innføring av BSC i en organisasjon. I seleksjonen har jeg også tatt hensyn til hvilke kriterier som anses mest relevante knyttet til innføringen av BSC i Forsvaret. Disse kaller jeg i det videre arbeidet for suksesskriterier og identifiseringen av disse er første steg i min metode.

Den empiri jeg benytter er i hovedsak innhentet gjennom kvalitative metoder; ustrukturerte intervjuer, samtaler og skriftlig korrespondanse samt passiv deltakelse i og observasjon av sentrale prosesser (først og fremst strategimøte). Empirien som er hentet gjennom disse metoder er supplert med granskning av et utvalg publisert skriftlig informasjonsmateriale og dokumentasjon. Jeg bruker altså flere kilder, eller "multiple sources of evidence"¹⁴. Å skaffe til veie aktuell og relevant empiri er min metodes andre steg.

I lys av de identifiserte suksesskriteriene analyserer jeg så det påbegynte innføringsløpet i Forsvaret. Dette er en stor og uoversiktlig organisasjon og det er kun i deler av denne innføringsløpet har kommet så langt at det er mulig å hente relevant empiri. Følgelig analyserer jeg den delen av innføringsløpet som har kommet lengst; i Luftforsvaret. Ytterligere bakgrunn for kun å se på denne delen av Forsvaret er at implementeringen i Luftforsvaret er utpekt som pilotprosjekt for Forsvarets øvrige organisasjon. Jeg ser da på Luftforsvarets BSC-implementering som et "case". Et "case study" er valgt på bakgrunn av at jeg i stor utstrekning vil ha svar på spørsmålene *hvordan* og *hvorfor* prosessene gjennomføres som de gjør i Luftforsvaret. Jeg vil ikke kunne kontrollere aktørene eller hendelsene og det er fokus på hendelser som finner sted i nåtid. Under slike omstendigheter er "case-study" langt bedre egnet enn f.eks survey, arkivanalyser, analyser av historiske data, eksperimenter osv¹⁵. På dette grunnlaget og i lys av de nevnte suksesskriteriene analyserer jeg den delen av innføringsprosessen som er gjennomført og de planer for videre implementering som eksisterer. Denne analysen og diskusjonen anser jeg som metodens tredje steg.

Den nevnte analysen appliserer jeg som grunnlag for å predikere om forholdene ligger til rette for at Forsvaret skal kunne lykkes med sin BSC-implementering ved å gjennomføre et innføringsløp i linje med det Luftforsvaret er i ferd med å gjøre. Derigjennom vil jeg også kunne peke på hvilke håndgrep som kan være hensiktsmessige å gjennomføre for å legge forholdene ennå bedre til rette for en vellykket implementering av BSC i Forsvaret. I dette steget benytter jeg en enkel kvantitativ metode i et forsøk på å basere konklusjonene ikke bare på subjektive vurderinger. Denne

¹⁴ Yin, 90-91

¹⁵ Ibid, 6 og 9

predikeringen av utfallet og eventuell anbefaling av korreksjoner er det fjerde og siste steget i min metode.

2.3 Metode for innhenting av empiriske data

For å kartlegge den gjennomførte prosessen og de planer for fortsatt implementering som foreligger har jeg gjennomført flere samtaler med personer sittende i sentrale stillinger i forhold til BSC-implementeringen. Disse har kunnet gi meg både informasjon om *hva* som faktisk gjøres og *hvorfor* det samme gjøres. Mest sentral i så måte er stabssjef i LST som representant for Luftforsvarets ledelse og gjennomføringsansvarlig. Jeg har også hatt flere samtaler med medlemmer i metodeteamet som står for store deler av det praktiske opplegget rundt implementeringen i tillegg til det rent BSC-faglige. Metodevalget innebærer at jeg har måttet være svært selektiv i mitt utvalg av respondenter¹⁶ og har ikke fått den bredde i undersøkelsen som en mer kvantitativ metode ville kunne gi meg. Dette er imidlertid søkt kompensert ved også å bruke sekundærkilder. De gjennomførte møtene/samtalene har vært ustrukturerte og stort sett vært gjennomført som respondentintervjuer¹⁷. Jeg har altså valgt *ikke* å gjennomføre strukturerte intervjuer eller spørreundersøkelser. Dette på bakgrunn av at jeg har større behov av å gå i dybden hos et begrenset antall sentrale enkeltpersoner og innenfor et begrenset område enn for å gå i bredden hos et stort antall involverte. I tillegg er det allerede gjennomført to (kvantitative) spørreundersøkelser som har denne bredden. Disse brukes som kilder i min oppsats. Ytterligere en årsak til å velge ustrukturerte intervjuer/samtaler er at mine spørsmål baseres på deltakelse i møter med Luftforsvarets ledelse og kan derav vanskelig planlegges i forkant.

I min seleksjon av respondenter har jeg for eksempel valgt *ikke* å samtale med de sivile konsulentene som er knyttet til prosjektet. Dette har jeg gjort av tre årsaker; av hensyn til oppsatsens omfang, fordi disse ikke er direkte tilknyttet Forsvaret (og jeg fokuserer på Forsvaret og dets behov) og kanskje viktigst; disse er "Kaplan og Norton-konsulenter" og vil kunne farge mine analyser. Jeg ønsker altså på fritt grunnlag å analysere de håndgrep Luftforsvaret gjennomfører og de planer som forsvarsgrenen har mot den utvalgte litteraturen. Ekspertteamet er heller ikke konsultert, dels fordi jeg ikke anså behov for ytterligere empiri og dels fordi medlemmer i dette teamet kun sitter med kjennskap til deler av innføringsløpet – den delen de selv er ekspert på.

For ytterligere å danne meg et bilde av hvordan prosessen gjennomføres i praksis har jeg deltatt som observatør i ett av Luftforsvarets ledergruppes strategimøter. Observasjonen var åpen og kjent for aktørene, men jeg var passiv gjennom hele møtet¹⁸. Her redegjorde de enkelte avdelingslederne og/eller ansvarlige for de respektive strategiske målene for status innenfor eget ansvarsområde. Jeg fikk gjennom dette et innblikk i hvordan prosessen ble gjennomført på høyeste ledernivå i Luftforsvaret. For også å få et innblikk i hvordan den samme prosessen er oppfattet og gjennomført på lavere nivåer har jeg sett på to spørreundersøkelser som har hatt tilhensikt å måle den enkeltes deltakelse i de pågående prosesser i LST. Ut over dette har jeg analysert ulike

¹⁶ Yin, 82

¹⁷ Holme og Solvang, 104

¹⁸ Ibid, 113-116

publikasjoner utgitt av Luftforsvarsstaben knyttet til BSC-implementeringen, først og fremst i Luftforsvaret. Dette materialet består blant annet av en CD-rom Luftforsvarsstaben har gitt ut ifm implementeringen av BSC, diverse artikler i Luftforsvarets ”bedriftsavis” Luftled og i andre medier, informasjonsmateriale til egne medarbeidere (bl a om BSC, om visjon og strategier) og lignende. Avslutningsvis har jeg også deltatt i et informasjonsmøte for LSTs personell. Til sammen anser jeg at dette har gitt meg et helhetlig bilde av implementeringsprosessen. Dette bruker jeg som grunnlag i analysene, først og fremst opp mot de identifiserte suksesskriteriene.

Enkelt personer jeg har hatt samtaler med er etter avtale anonymisert i så stor utstrekning det er mulig gjennom at kun stilling og eventuelt en bokstavkode er angitt i referanser. Enkelte stillinger (først og fremst stabssjef LST) er imidlertid ikke mulig å anonymisere og dette er i henhold til avtale med stillingsinnehaver. Også gjennomføringsansvarlig for den ene spørreundersøkelsen er anonymisert fordi denne kun er publisert internt i LST.

2.4 Oppfyllelse av suksesskriterier som grunnlag for prediksjon

En av de største innvendingene mot ”case studies” som metode er at de ikke danner basis for vitenskapelige generaliseringer¹⁹. Som grunnlag for prediksjon og generaliseringer har imidlertid metoden vært forsøkt ved en rekke anledninger tidligere og i andre sammenhenger. Det mest relevante eksempelet er hentet fra KPMGs prosjekt som søkte å finne fellesnevner for BSC-implementeringer som lykkes og for de som mislykkes. Her identifiseres et antall kriterier, eller ti bud som KPMG benevner dem, som må oppfylles for at BSC-implementeringen skal ha best mulig forutsetninger for å lykkes. Den store forskjellen fra mine studier og analyser er at denne studien har facit i hånd gjennom at implementeringsløpet for de fleste av disse organisasjonene enten er sluttført eller har kommet så langt at det er grunnlag for å trekke relativt entydige konklusjoner. Konklusjonene er ikke *signifikant* entydige, men det synes å være en klar sammenheng mellom oppfyllelse av et flertall av disse kriteriene og graden av suksess med BSC-implementeringen. Gjennomførte studier indikerer at oppfyllelse av et sett krav og kriterier gir en bra prediksjon på om et BSC-løp vil kunne lykkes eller ikke²⁰. Et ”case study” vil med andre ord ikke gi meg en *vitenskapelig* grunn for å kunne generalisere, men jeg anser at metoden vil kunne gi meg tilstrekkelig gode *indikasjoner* på om BSC-implementeringen i Forsvaret har forutsetninger for å lykkes eller ikke. Årsaken til at jeg ikke har valgt de samme kriteriene som KPMG er at jeg på flere sentrale områder anser Forsvarets virksomhet for å være spesiell. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 3.4.

De suksesskriteriene jeg har identifisert kan i større eller mindre grad innfris og oppfylles. Det vil være en relativt subjektiv vurdering om et slikt kriterium er oppfylt eller ikke. Dette både fordi de fleste kriteriene består av flere elementer og fordi det også vil ligge subjektive vurderinger til grunn for å kategorisere grad av oppnåelse og innfrielse. For å foreta en enkel kvantifisering har jeg vurdert innfrielse og oppnåelse av suksesskriteriene ut fra en ordinalskala – en

¹⁹ Yin, 10

²⁰ www.bscworld.com datert 10 feb -03

femdelt skala fra ”ikke oppfylt” til ”oppfylt tilnærmelesvis fullt og helt” som følger;

Gradering: Oppfylles ikke
Oppfylt i noen grad
Delvis oppfylt
Oppfylt i betydelig grad
Oppfylt tilnærmelesvis fullt og helt

En samlet kvantitativ vurdering basert på overstående skala vil sammen med en begrunnet helhetsvurdering og et totalinntrykk til slutt danne grunnlaget for prediksjonen på om forholdene ligger til rette for en vellykket BSC-implementering i Forsvaret.

3 Teori

3.1 Litteraturgjennomgang og kildekritikk

Mitt utgangspunkt er Kaplan og Nortons modell, gjengitt i deres bok *The Strategy Focused Organization – How Balanced Scorecard Companies Thrive in the new Business Environment*, som kom ut i 2001. Jeg har imidlertid også brukt annen litteratur, men det meste av denne bygger på Kaplan og Nortons modell. Det betyr at mitt utvalgte materiale kan synes noe ensidig. Det finnes tilnærmet ubegrenset med litteratur som har annen tilnærming enn BSC-modellen til strategi, styring og ledelse av organisasjoner. De fleste av dem har som utgangspunkt at en virksomhets primære mål er profitt for eierne eller mest ”valuta for pengene” i organisasjoner uten økonomisk profitt som hovedmål. Mange av disse vil gjennom sitt fokus på bunnlinsen som eneste styrende faktor kunne balansere BSC-modellens ”nye” fokus på flere perspektiv enn de finansielle. Imidlertid anser jeg at en diskusjon av BSC-modellen og dens perspektiver ligger utenfor denne oppsatsen. Jeg har valgt å analysere Forsvarets prosess i lys av denne modellen og tilhørende litteratur uten kritisk å granske modellen i seg selv utover hvor godt egnet den er i offentlig sektor generelt og Forsvaret spesielt (se kapittel 3.4).

Et betydelig skille i Norton og Kaplans litteratur er hensikten med å innføre BSC-modellen. En ytterlighet er å benytte BSC som et styrings- og kontrollverktøy hvor målingen av gitte styringsparametere er helt sentral og tillegges egenverdi i dag selv. Denne ”skolen” forfektes først og fremst i de tidligere delene av de nevnte forfatternes litteratur. Den andre ytterligheten er å se BSC som et strategiimplementeringsverktøy hvor sammenhengene mellom visjon og mål på den ene siden og de implementerte strategiene på den andre siden er sentrale. Målene og styringsparametere blir i denne sammenheng kun hjelpemidler med begrenset egenverdi. Denne ”skolen” forfektes i større grad i den nyere delen av Kaplan og Nortons litteratur, spesielt i den foreløpig seneste boken fra 2001. Det er denne tilnærmingen som danner hovedgrunnlaget for Forsvarets bruk av BSC.

Til tross for at det meste av BSC-litteraturen stort sett har samme utgangspunkt, har de respektive forfatterne i den litteratur jeg har benyttet en noe ulik tilnærming til modellen. Hallgårde og Johansson har en svært praktisk tilnærming gjennom sine detaljerte beskrivelser av de enkelte steg i et praktisk implementeringsløp. Hoff og Holving har en mer teoretisk tilnærming komplettert med erfaringer fra flere organisasjoners implementeringsløp, hovedsaklig i Norge. Olve et al har noe av den samme tilnærmingen, men fra et annet land (hovedsaklig Sverige). Denne balansen av teoretisk og praktisk tilnærming kombinert med erfaringer fra en rekke virksomheter og flere land mener jeg gir en tilstrekkelig bredde i litteraturgrunnlaget. Jeg anser at dette kompensere i for den ”slagside” den ensidig fokuseringen på litteraturen fra et forfatterpar skulle kunne innebære.

Jeg har i min uppsats ved flere anledninger referert til to spørreundersøkelser gjennomført henholdsvis av en elev ved FSTS’ hovedkurs 2002-2003 og en OU-stipendiat i LST. Med utgangspunkt i deres begrensede akademiske bakgrunn kan det stilles spørsmålsteget både ved reliabiliteten og validiteten i disse undersøkelsene. Imidlertid har begge offiserene gjennomgått utdanning for å gjennomføre slike studier og så vidt jeg kan bedømme er undersøkelsene gjennomført i henhold til generelt akseptert metode (f eks med bortfallsanalyser). Dessuten bruker jeg resultatene kun til å bekrefte egne funn eller trender. Jeg påberoper altså ikke disse kildene å kunne gi signifikant dokumentasjon for absolutte konklusjoner, men kun for å forsterke allerede etablerte inntrykk. Undersøkelsenes store styrke er at de begge har fanget opp det aller meste av personellet i LST og skulle således være svært representative for avdelingens holdning til de respektive spørsmål.

Den internet-kilden jeg har referert til er en ”offisiell” kilde som blant annet er knyttet til den norske siviløkonomforeningen. Innholdet synes å være objektivt og det er ikke direkte innslag av økonomiske interesser i sidens utforming. Produsenten arrangerer seminarer hvor blant annet representanter fra Luftforsvarets ledelse har deltatt. Siden har også eksistert over flere år med et stabilt innhold. Jeg anser på denne bakgrunn at siden langt på vei er reliabel. Mitt bruk av kilden er imidlertid begrenset gjennom at jeg kun refererer en undersøkelse tilsvarende den jeg selv gjennomfører i min uppsats. I tillegg henter jeg enkelte definisjoner herfra. Heller ikke denne kilden er altså brukt for å trekke endelige konklusjoner. Dens pålitelighet er med andre ord ikke på noen måte avgjørende for resultatene i min uppsats.

3.2 Historikk

De aller fleste virksomheter har gjennom ”alle tider” hatt et fellestrekk; hensikten har gjennomgående vært å tjene penger for eierne, alternativt å redusere kostnadene (f eks i offentlig virksomhet og ideelle organisasjoner). Virksomheten har følgelig i betydelig grad vært styrt på grunnlag av økonomiske betraktninger og det finansielle perspektivet har vært i fokus. Etter hvert har det imidlertid utviklet seg en erkjennelse av at dette perspektivet er for ensidig og kortsiktig – det er også andre forhold som, særlig på lang sikt, påvirker virksomheten i sin helhet og resultatene i særdeleshet. Det har i mange virksomheter verden over blitt satt i gang initiativ for å fremme de ansattes tilfredshet i arbeidssituasjonen og derved øke deres motivasjon og deres

prestasjoner. Det har blitt fokusert på fornøyde kunder for blant annet å få de samme til ikke bare å kjøpe en vare/tjeneste en gang, men for å få lojale kunder som kjøper samme varen/tjenesten flere ganger. Videre har mange innsett at utvikling og læring internt i virksomheter er av uvurderlig betydning dersom den skal kunne skaffe seg og beholde et eventuelt konkurransefortrinn i forhold til sine konkurrenter. Særlig har dette personellfokuset gjort seg gjeldende i kunnskapsbaserte og tjenesteytende virksomheter²¹. Virksomheter har også i økende grad satt fokus mer på *hvordan* ting gjøres, ikke bare *hva* som gjøres – prosessenkning har nærmest blitt et moteord. Disse endringene og relativt nye initiativene og erkjennelsene har sporadisk og lite systematisert blitt innført i en del virksomheter gjennom flere tiår, men på 60-tallet utviklet flere franske ledere styringssystemer på siden av regnskapet. De kalte dette for *Tableau de Bord*; instrumentpanelet. Navnet trekker parallellen til instrumentpanelet føreren av en bil eller et fly er avhengig av og bygger på at lederen må ha flere ”instrumenter” enn de finansielle å styre virksomheten etter. Denne modellen har store likhetstrekk med BSC, ikke minst gjennom at den beskriver fire dimensjoner som skal forsøkes balanseres²². Tidlig på 90-tallet presenterte McNair, Lynch og Cross en prestasjonspyramide – the Performance Pyramid – som er en kundefokusert modell som knyttet opp mot de overordnede strategier og hvor finansielle prestasjonsmålinger suppleres med ikke-finansielle. Modellen skisserer som BSC fire nivåer hvor målene og prestasjonsmålingene blir bindeleddet mellom virksomhetens strategier og dens aktiviteter²³. I en artikkel i *Journal of Cost Management* fra 1992 presenterte videre Lawrence S. Maisel sin BSC-modell. Han bygger modellen på at for sterkt fokus på finansielle styringsparametere kan gi positive, men falske signaler på utviklingen og kan virke som et hinder ved iverksettelsen av nødvendige strategiske forandringer. Maisel har i sin BSC-modell fire perspektiver som langt på vei er sammenfallende Kaplan og Nortons²⁴. I 1992 utgav så Robert Kaplan og David Norton sin artikkel i *Harvard Business Review* om hvorledes finansielle og ikke-finansielle perspektiv kunne systematiseres og sees i sammenheng ved hjelp av et balansert styringskonsept med et antall både finansielle og ikke-finansielle perspektiver som beslutningsgrunnlag²⁵. Dette er opphavet til Kaplan og Nortons BSC-modell som i det etterfølgende beskrives.

I praksis er det ennå ganske få som har rukket lenger enn til begrensede tillempninger av BSC slik at de praktiske erfaringene også er begrensede, likeledes mulighetene til å forutse utfallet av modellens implementering. Mange andre tidligere metoder med likhetstrekk til BSC blitt døgnfluer²⁶, men det er et relativt stort antall organisasjoner, først og fremst i USA, som har påbegynt en BSC-implementering²⁷. Troen på modellens nytteverdi synes altså å være økende.

²¹ Hansson, 34

²² Hoff og Holving, 113 og 117

²³ Ibid, 126

²⁴ Ibid, 128-130

²⁵ Ibid, 133-134

²⁶ Olve et al, 246

²⁷ www.bscworld.com datert 10 feb -03

3.3 BSC teori bygget på Kaplan og Nortons modell

BSC bygger på at virksomheter bør styres på flere dimensjoner enn den finansielle. Å kun styre etter den finansielle parameteren sammenlignes med å styre et fly kun på et instrument, f eks fartsmåleren. Det er ganske opplagt at det vil måtte gå galt²⁸. Kaplan og Norton introduserte fire perspektiver; det finansielle, det kunderelaterte, det interne og et perspektiv for læring og vekst²⁹. Hvilke perspektiver som velges vil kunne variere fra virksomhet til virksomhet, men perspektivene må skape et helhetsbilde og en balanse som det er viktig å prioritere sett i forhold til visjonen og de kritiske suksessfaktorene for måloppnåelsen som er etablert³⁰. Antallet perspektiver er heller ikke avgjørende, men det skal ikke være for høyt da dette vil gi for mange perspektiver å styre på og helheten blir vanskeligere å identifisere. En kompakt og enkel modell vil være å foretrekke. Samtidig skal det ikke være for få – da vil det ikke være mulig å få et dekkende bilde av virksomhetens omfang og karakter. Det anses derfor at 3-5 perspektiver er passende³¹. Innenfor hvert perspektiv skal det utvikles et begrenset antall strategiske mål som er representative for virksomheten og dens prioriteringer. Disse skal styres på enkle visuelle bilder, f eks ”trafikklys” med tre farger hvor rødt indikerer at målet ikke er nådd, gult at målet kun delvis er nådd og grønt at målet i hovedsak er nådd. Det nye i BSC ligger i balansen av perspektivene, helhetssynet og stillingstagende til fremtiden - BSC er på mange måter ikke noe nytt, bare eksisterende modeller og tenkesett satt i system på en ny måte³².

Sentralt i BSC-modellen er *balansen* mellom en rekke forhold; kort og lang sikt, finansielle og ikke-finansielle perspektiver, ”lead” og ”lag”-indikatorer osv. BSC søker å flytte fokus fra innsatsstyring i den forstand at modellen gjennom sine mål innenfor de ulike perspektivene setter fokus på *resultatet* av ressursbruken. BSC er altså en modell som blant annet gir større grad av resultat- og målstyring³³. For å kunne måle hvordan organisasjonen ligger an i forhold til dens målsettinger må det utvikles et antall *målbare* styringsparametere innenfor hvert perspektiv. Dette er ofte vanskelig, særlig når det går flere år fra utviklingen av et produkt starter til resultatene foreligger. Da vil det være vanskelig å finne relevante og gode styringsparametere f eks innenfor innovasjon³⁴. Om ikke det er mulig å finne direkte mål må det søkes mer indirekte mål som er representative for aktuelt styringsparameter. Uten slike målbare parametere vil ikke BSC kunne gi noen vesentlig merverdi i forhold til andre systemer og modeller.

3.3.1 Det finansielle perspektivet

Dette perspektivet representerer først og fremst aksjonærenes (eller andre eierinteressenters) oppfatning av virksomheten og det som næringsvirksomhet i realiteten går ut på; å skape størst mulig verdier for aksjonærene. Interessante resultatindikatorer for denne gruppen er avkastning enten på totalkapitalen, på

²⁸ Kaplan og Norton (1999), 12

²⁹ F eks Hoff og Holving, 92

³⁰ Hoff og Holving, 91

³¹ Ibid, 102, 134, 169 og 172

³² Olve et al, 148

³³ Møte med stabssjef LST 28 jun -02

³⁴ Hoff og Holving, 97

anvendt kapital eller på egenkapitalen. Andre styringsparametere for mer interne økonomiske mål vil f eks kunne være driftsmargin eller ulike likviditetsmål. De finansielle styringsparametere representerer de finansielle konsekvensene av strategiene og de tilhørende handlingsplanene³⁵.

3.3.2 *Kundeperspektivet*

Gjennom strategiarbeidet identifiserer en virksomhet sine markeds- og kundesegmenter. BSC skal kunne hjelpe til med å komme frem til kritiske ytelser som vil gi tilfredse og lojale kunder innenfor virksomhetens markedssegmenter. Kaplan og Norton peker på et sett generiske styringsparametere kalt verditilbudet. Disse defineres som de egenskaper som virksomheten leverer gjennom sine produkter og tjenester for å skape tilfredshet og lojalitet hos kunden i det gitte markedssegmentet. Dette verditilbudet er nøkkelen til å forstå hva som driver kundene og består av produkt-/tjenesteegenskaper, virksomhetens image og dens relasjoner. I produkt-/tjenesteegenskaper ligger funksjonalitet, kvalitet, pris, leveringspunktighet – altså de klart identifiserbare og rasjonelle egenskapene ved produktet eller tjenesten. Image-dimensjonen representerer de mer usynlige produktegenskapene som tiltrekker kundene. Forbrukerpreferanser for ellers nokså like merkevarer er eksempler på dette (en del forbrukere ønsker f eks Ray Ban briller pga den image det innebærer å bruke slike briller og til tross for at det finnes andre merker som kanskje objektivt sett er både bedre og billigere). Relasjoner innebærer alle dimensjonene ved forretninger mellom kunde og leverandør. Det kan være snakk om personlige relasjoner og virksomhetsrelasjoner³⁶. Typiske styringsparametere er kundelojalitet gjennom gjennkjøpsfrekvens og kundetilfredshet målt f eks gjennom spørreundersøkelser.

3.3.3 *Det interne perspektivet*

Innenfor dette perspektivet skal lederne identifisere de kritiske prosesser som organisasjonen må utføre godt for at strategiimplementeringen skal lykkes. Kaplan og Norton peker på tre interne prosesser de anser vesentlige:

- Innovasjonsprosessene
- Operative rutiner og prosesser
- Ettersalgs-prosessene

Hoff og Holving mener innovasjon sannsynligvis er virksomhetens viktigste tverrfunksjonelle strategiske mål i arbeidet med å skape varige konkurransefortrinn. Typiske styringsparametere innenfor innovasjon er prosentandel av salg fra nye produkter, antall nye produkter i forhold til konkurrentene, introduksjon av nye produkter i forhold til plan, utviklingstid, antall ”first to marked” produkter osv³⁷.

Med operative rutiner og prosesser menes alle prosesser internt i virksomheten fra mottakelse av kundens ordre til levering av produktet eller tjenesten. Målet for disse prosessene er å levere det kunden har bestilt så kostnadseffektivt som

³⁵ Kaplan og Norton (2001), 83-86 og Hoff og Holving, 93

³⁶ Kaplan og Norton (2001), 86-90 og Hoff og Holving, 94

³⁷ Kaplan og Norton (2001), 90-92 og Hoff og Holving, 97

mulig. Typiske styringsparametere for slike prosesser kan være kostnader eller effektivitet, omløpshastighet, kundetilfredshet, (antall) leverandørrelasjoner, tid til kunden osv³⁸.

Med ettersalgs-prosesser menes de aktiviteter som virksomheten utfører etter at levering av produktet eller tjenesten er gjennomført; garantiasaker, reklamasjoner, inkasso, service osv. Styringsparametere for slike prosesser vil kunne omfatte ytelsesindikatorer basert på hvor lang tid det eksempelvis tar å behandle en reklamasjon, kvalitet, hvor lang tid det tar å betale utestående fordringer og lignende³⁹.

3.3.4 Læring og vekst-perspektivet

”Den lærende organisasjonen” fokuserer på kunnskap og kompetanse. Skal en virksomhet lykkes over tid i dagens konkurranseklima må den utvikle en bedriftskultur som gir rom for læring, kreativitet og personlig ansvar. Kunnskapsledelse (knowledge management) blir i denne sammenhengen sentralt. Ledelsens oppgave blir å legge forholdene til rette for kontinuerlig læring, etablere styringsparametere som overvåker læringsfremgangen og også sørger for å ta vare på den kunnskap og erfaring som ellers ville forsvinne ut av virksomheten når noen slutter⁴⁰.

Kaplan og Norton nevner tre hovedkategorier som skal fokuseres innenfor dette perspektivet:

- De ansattes dugelighet
- Informasjonssystemene
- Motivasjon, medvirkning (empowerment) og innordning (alignment)

Medarbeidere må ha riktig kompetanse og kunnskaper for å kunne gjennomføre de planer som virksomhetens strategi forutsetter. Rett personer må rekrutteres, deres kompetanse må utvikles i takt med de krav utviklingen tilsier og forholdene må legges til rette for at de medarbeiderne virksomheten ønsker å beholde trives og blir i virksomheten. Typiske ytelsesindikatorer vil her kunne være (prosentandel) tid til etterutdanning, antall kroner brukt til opplæring og utdanning, absolutt eller i forhold til relevante inntekts- eller kostnadsparametere⁴¹.

Gode og relevante informasjonssystemer er for flere og flere virksomheter en forutsetning for å være konkurransedyktig. Slike systemer gir ikke bare underlag for beslutninger, de gir også slikt underlag raskt og i de fleste tilfeller med ønsket detaljeringsnivå. Informasjonssystemene bidrar også til at kompetanse og erfaring forblir i virksomheten om ansatte slutter. Slike systemer er, om ikke en forutsetning, så i hvertfall et stort fortrinn ved

³⁸ Hoff og Holving, 91-92

³⁹ Ibid, 99

⁴⁰ Ibid, 99-100

⁴¹ Kaplan og Norton (2001), 93-95

implementering av BSC⁴². Uten et slikt system vil det være svært vanskelig å holde oversikt over alle styringsparametere, ytelsesindikatorer, mål osv.

Som jeg kommer inn på senere er BSC bygget på kausaliteter. Et eksempel er at tilfredse medarbeidere normalt er en forutsetning for øket kundetilfredshet. Den samme medarbeidertilfredsheten er normalt også en forutsetning for å nå fastsatte krav til produktivitet. Klimaundersøkelser og medarbeidersamtaler vil kunne gi indikasjoner på medarbeidertilfredsheten, og indekser kan utarbeides og inngå som ytelsesindikatorer⁴³.

3.3.5 Andre mulige perspektiver

Avhengig av virksomhetens karakter kan det være nødvendig eller hensiktsmessig enten å tilpasse disse fire perspektivene til egen drift eller å introdusere nye perspektiver. Som jeg kommer inn på i beskrivelsen av Luftforsvarets anvendelse av modellen vil det ikke være hensiktsmessig for en offentlig etat å fokusere på avkastning eller driftsmarginer. Det skal heller ikke skapes konkurransefortrinn i tradisjonell forstand. Her må altså perspektivene tilpasses. Likeledes vil det for enkelte virksomheter som har nye produkter som sin nisje kunne være aktuelt å etablere innovasjon og indre effektivitet som et eget perspektiv og ikke som en del av det interne perspektivet. På samme måte vil en del virksomheter hvor medarbeiderne og deres kompetanse er kritisk kunne ta inn ansatte som et eget perspektiv. Dette vil typisk kunne være kunnskapsbedrifter eller enkelte tjenesteytende foretak. Som et siste eksempel vil virksomheter som baserer seg på å få levert varer eller tjenester for videreforedling kunne ha et leverandørperspektiv. Dette vil f.eks. kunne være et foretak som setter sammen komponenter til PC for videresalg i hele pakker. Det essensielle i seleksjonsprosessen er å finne de perspektiver som vil kunne gi et mest mulig dekkende bilde av virksomheten og hvilke forutsetninger som ligger til grunn for at denne skal lykkes⁴⁴.

3.4 BSCs i offentlig sektor og i Forsvaret

3.4.1 BSCs egnethet i offentlig sektor generelt

BSC ble tidlig på 90-tallet opprinnelig utviklet som en modell til bruk i private virksomheter hvor hensikten var å flytte fokus fra ensidige finansielle mål til et fokus på flere sentrale dimensjoner og perspektiver. Målet var gjennom en slik dreining av fokus blant annet å få et mer langsiktig perspektiv og derved bedre forutsetninger for konkurransefortrinn over tid. I 1996 ble imidlertid BSC introdusert også i non-profit organisasjoner og offentlig sektor. Senere har modellen i stor utstrekning blitt tatt i bruk verden over i de fleste typer virksomheter⁴⁵. Erfaringene er blandet, men det kan ikke dokumenteres at resultatene med BSC har vært signifikant dårligere i offentlig sektor enn i annen type virksomhet.

⁴² Hoff og Holving, 101

⁴³ Ibid, 101

⁴⁴ Ibid, 102

⁴⁵ Kaplan og Norton (2001), 134

Private (kommersielle) organisasjoner har som mål å skape mest mulig verdier (penger) for eierne. Virksomheten er kun et middel. I offentlig virksomhet er ressursene (pengene) middelet og virksomheten målet⁴⁶. Denne vesentlige forskjellen bidrar til at det ikke er gitt at BSC er like vel egnet i offentlig sektor som i privat virksomhet – målet er vesensforskjellig. En annen betydelig forskjell er definisjonen av kunden. I privat virksomhet er dette normalt enkelt og utvetydig. I offentlig sektor er ikke dette like klart – kunden kan være både oppdragsgiver, brukere av tjenestene, overordnede ledd i organisasjonen osv. Et tredje problem i offentlig sektor vil kunne være kvantifiseringen i økonomiske termer av fordelene med f eks bedre utdanning, redusert forurensing, bedre helse og lignende⁴⁷.

Disse problemområdene eller forskjellene i forhold til privat virksomhet kan imidlertid også ses på som muligheter og fordeler ifm en BSC-implementering. Sistnevnte problemområde, kvantifisering av fordelene virksomheten i offentlig sektor bidrar til (bedre utdanning, mindre forurensing mm), elimineres i stor utstrekning dersom en får til å måle ”output” snarere enn ”outcome”⁴⁸. For å få til dette er BSC et vel egnet verktøy. Likeledes kan BSC-prosessen fremtvinge en dialog knyttet til hvem som er kunden og derved sette fokus på en spørsmålstilling som ellers ville kunne bli liggende. Knyttet til ulikheten i virksomhetens mål kan det ses på som en betydelig *fordel* at virksomheten allerede gjennom f eks pålegg fra politiske myndigheter har blitt tvunget til et bredere fokus enn private foretak. Da blir imidlertid ressursøkonomisering, dvs et mer omfattende økonomibegrep, mer relevant for offentlig sektor enn det finansielle fokuset⁴⁹.

De grunnleggende prinsippene i BSC for å skape en strategifokusert organisasjon er altså anvendelige på tvers av alle sektorer og bransjer, offentlig som privat. Det er ikke organisasjonens karakter som er avgjørende – det er hvordan implementeringen gjennomføres. Eksempler har vist at BSC kan gjøre statlige serviceorganer mer produktive, mer responsive til kundebehov og mer effektive i sin streben etter å bidra til at organisasjonen skal oppnå sine mål. Dette er endog i enkelte tilfeller oppnådd uten knytning til kompensasjons- eller incentivsystemer⁵⁰. Samtidig er det normalt større krav til åpenhet i offentlig sektor enn i privat virksomhet og dette er en fordel i BSC-modellen. Det kan således hevdes at BSC på mange måter er *bedre* egnet for offentlig sektor enn for privat gevinstdrevet virksomhet⁵¹. Riktignok vil det måtte utvikles en noe annen modell i offentlig virksomhet, men dette ligger i BSC-konseptets ”natur” – utviklingen må alltid tilpasses den respektive virksomheten og dens særegne karakteristika⁵².

⁴⁶ Oblt Martin Hallén, forelesning for CHP 01-03 Management ved FHS 10 mar -03

⁴⁷ Kaplan og Norton (2001), 135 og 137

⁴⁸ Ibid, 137

⁴⁹ Olve et al, 265-269

⁵⁰ Kaplan og Norton (2001), 159 og 202

⁵¹ Hallgårde og Johansson, 12 og Kaplan og Norton (1999), 168

⁵² Olve et al, 273-277

3.4.2 BSCs egnethet i Forsvaret

Forsvaret har en noe spesiell stilling innefor offentlig sektor. Det er fire forhold som jeg vil trekke frem i denne sammenhengen. For det første er Forsvaret en av de største offentlige etatene i Staten. Dernest er virksomheten i en særstilling fordi dens kapasitet og potensiale ikke fullt ut har vært testet siden andre verdenskrig. Forsvaret skal altså produsere en form for forsikring som de fleste håper ikke skal måtte "utløses" og som ikke har vært "utløst" på nærmere 60 år. Dette innebærer i seg selv et måleproblem. Forsvaret er også spesielt i den forstand at deler av virksomheten er unntatt fra offentlighetens og en del enkeltpersoners innsyn gjennom en rekke sikkerhetsbestemmelser. Til slutt stilles det strenge krav til rapportering fra Forsvaret til andre myndigheter (riksrevisjon, departementer ol) både når det gjelder form og innhold.

Størrelsen på virksomheten har i prinsippet ingen betydning for implementeringen av BSC såfremt den deles opp i hensiktsmessige nivåer og enheter. Slike nivåer og enheter har Forsvaret i rikelig monn fra FSJ via grenstabene og ned til uteavdelingene. Implementering har så langt blitt gjennomført eller påbegynt gjennomført på alle disse tre nivåene. Dernest har Forsvaret ingen ambisjoner om å kunne nyttiggjøre seg BSC ifm krise og krig. Ved å måle "output" i fredstid fremfor "outcome" vil heller ikke dette være med på å diskvalifisere BSC fra bruk i Forsvaret. Forutsetningen er at det etableres koplinger mellom "output" i fredstid og evne til å føre strid i krise og krig. Den største barrieren i forhold til bruk av BSC er trolig sikkerhetsbestemmelsene og til dels rigide bestemmelser knyttet rapportering, f eks til politiske myndigheter. Det førstnevnte innebærer at en del informasjon enten må holdes utenfor BSC-strukturen eller så må det legges inn begrensninger på hvem som har tilgang til informasjon i BSC-strukturen. Begge deler vil være uheldig, men ikke av en slik karakter at det umuliggjør bruk av BSC i Forsvaret. De nevnte rapporteringsrutinene anses heller ikke å være av en slik karakter at de umuliggjør bruk av BSC i Forsvaret, men de vil medføre et visst merarbeid fordi disse rapporteringsrutinene ikke nødvendigvis passer inn i BSC-strukturen. Det vil også være vanskelig å tilpasse BSC-strukturen til disse rutinene.

Jeg anser altså at Forsvarets virksomhet er av en slik karakter at BSC i utgangspunktet og med nødvendige tilpasninger skulle kunne fungere tilnærmelsesvis like godt her som i annen offentlig og privat virksomhet. Dette er i prinsippet uavhengig av om BSC innføres som styringsverktøy, som strategiimplementeringsverktøy eller som endringsverktøy.

4 Suksesskriterier

I denne delen vil jeg utlede de viktigste kriteriene – suksesskriteriene - aktuell teori peker på for å lykkes med en implementering av BSC. Gjennomgående peker all litteratur på at det ikke er *en* enhetlig oppskrift eller mal som kan brukes – implementeringen må tilpasses de ulike organisasjoner og deres særtrekk. Eksempelvis kan ikke de samme perspektivene eller strategiske målene ukritisk brukes fra organisasjon til organisasjon – de må tilpasses den enkelte enhet og dens spesielle virksomhet og karakteristika. Like fullt peker

litteraturen på en del fellesnevner i et BSC-løp – en del elementer det må tas hensyn til uavhengig av virksomhetsområde. Av de mange normative elementer har jeg identifisert ni suksesskriterier som forfatterne synes å anse mest sentrale i en BSC-implementering. Disse ni suksesskriteriene beskrives i det følgende.

4.1 Hensikten med BSC

Ved oppstart av en BSC-implementering må det være helt klart hva en ønsker å få ut av prosessen – ”desired end state” må være fastsatt. Det må eksistere en felles oppfatning om hva hensikten med BSC er⁵³. Dersom denne felles oppfatningen ikke forefinnes vil ulike aktører bruke BSC på ulike måter og med ulikt ambisjonsnivå. Hensiktene kan være mange, alt fra å måle resultatoppnåelse til å implementere en strategi, fra omstillingsverktøy til et rent styringsverktøy eksklusivt for organisasjonens øverste ledelse slik som i Sveriges FM⁵⁴. Det hersker ingen tvil om at BSC er et strategisk ledelses- og styringsverktøy som kan benyttes til å lede virksomheten på lang sikt. Et fortrinn BSC anses å ha fremfor de fleste andre modeller og verktøy er fokuset ikke bare på å utvikle en strategi, men også å iverksette den samme. Dette gjøres gjennom at ressurser og aktiviteter knyttes opp mot strategiene samtidig som målene klargjøres. Strategiimplementering er altså noe litteraturen peker på som en av hovedhensiktene med BSC⁵⁵. Modellens opphavsmenn påpeker også at BSC er et effektivt verktøy for å drive endringer⁵⁶. Uansett i hvilken hensikt virksomheten velger å implementere BSC er det viktigste at denne eller disse hensikten(e) er bevisst valgt og kjent av alle involverte.

4.2 Perspektivene, de strategiske målene og styringsparameterne

Det synes blant litteraturforfatterne å være relativt stor enighet om at det strategiske kartet, de strategiske målene og tilhørende styringsparametere er av helt avgjørende betydning for å lykkes med implementering av BSC. Det skisseres en rekke både kvalitative og kvantitative krav. På overordnet nivå må *det strategiske kartet* være enkelt, oversiktlig, og det må kunne kommuniseres raskt og godt. Det skal representere det sammenfattede bilde av hva som er viktig for organisasjonen. De valgte *perspektivene* må skape et helhetsbilde og en balanse som det er viktig å prioritere sett i forhold til visjonen og de kritiske suksessfaktorer for måloppnåelsen som er etablert⁵⁷.

Antallet *strategiske mål* bør begrenses. Det må være så få at det er mulig å holde oversikt og mulighet for oppfølging. Dette krever en prioritering og en fokusering på hva som anses viktigst for virksomheten – den må altså identifisere et antall kritiske suksessfaktorer. Konkret bør antallet ligge mellom tre og fem strategiske mål pr perspektiv, altså totalt mellom 15 og 25. Virksomheten må utarbeide strategiske mål som speiler strategi og visjon. Målene må formuleres slik at de samlet sett beskriver strategien til virksomheten på rett nivå, samt oppfattes å være endrings- eller handlingsorientert og gjenspeile årsaks-/virkningstenkning. Målene må også

⁵³ Hoff og Holving, 157 og 199

⁵⁴ Intervju/samtale med oblt Pontus Gillnäs ved FHS 16 okt -02

⁵⁵ F eks Hoff og Holving, 67,134-135 og 333

⁵⁶ Kaplan og Norton (1999), 211 og 217

⁵⁷ Hoff og Holving, 91-92

kunne tjene som retningsgivende for underliggende enheter og medarbeidere⁵⁸ og det må i siste instans etableres en link i de strategiske målene fra ledelsen ned til den enkelte⁵⁹. Til de strategiske målene må det også knyttes initiativ og ”desired end state” må beskrives for å operasjonalisere målene⁶⁰. Det vil måtte utvikles mål som er balanserte i forhold til hvor konkrete og hvor overordnede de er⁶¹. Blir de for overordnede vil de kunne bli intetsigende og uten styring for de som skal operasjonalisere dem. Blir de for konkrete vil de vanskelig kunne være representative for hele virksomheten og antallet mål vil måtte økes.

Til hvert strategiske mål bør det knyttes *styringsparametere* til målene slik at det er mulig å danne seg et bilde av i hvilken grad målsettingene nåes⁶². Det må utarbeides et balansert og begrenset antall styringsparametere i hvert perspektiv - maksimalt fem pr strategisk mål. Ambisjonen er ikke å gi et heldekkende bilde av organisasjonens virksomhet. Det vil alltid være behov for målinger og nøkkeltall utenfor styrkortet⁶³. Virksomheten må finne styringsparametere som best mulig måler og fanger hva strategien innebærer⁶⁴. For å få til dette må det etableres kontroll- og oppfølgingsmekanismer i forhold til utarbeidede mål, og det må gjennomføres regelmessig og periodisk oppfølging⁶⁵.

Gjennom styringsparameterne forsøkes fokus flyttet fra forbruk av ressurser og midler til resultater og mål⁶⁶. Det må være en balanse av finansielle og ikke-finansielle styringsparametere, kort og lang sikt og interne og eksterne forhold i tillegg til en kombinasjon av ytelses- og resultatindikatorer (lead- og lagindikatorer. Parameterne må i tillegg være troverdige (entydige og konsistente), enkle (lett å forstå og egnet for kommunikasjon), relevante (linket til strategi, beskrive retning og gi beslutningsinfo) og tilgjengelige (enkle å ta frem i rett tid). Dersom det ikke er mulig å finne direkte mål, må det søkes indirekte mål som indikasjon på status innenfor det aktuelle strategiske mål⁶⁷. De kvantitative målene som settes for de ulike styringsparameterne må sikre at virksomheten utfordres og samtidig som de er realistiske og oppnåelige⁶⁸. Andre krav er at de skal være tydelige, forståelige og håndgripelige. Styringsparameterne må på den andre siden ikke bli for omfattende og kostbare å komme frem til⁶⁹ – det forutsettes som nevnt en løpende og regelmessig måling og oppfølging. Dersom organisasjonen opplever ”measure fatigue” eller urimelig høye kostnader knyttet til målingen vil BSC-initiativet kunne dø ut på et tidlig tidspunkt.

⁵⁸ Hoff og Holving, 102, 134, 169-172 og 176, Olve et al, 173 og 248-249, Hallgårde og Johansson, 38-39 og Kaplan og Norton (1999), 281

⁵⁹ Hoff og Holving, 314 og 318 og Olve et al, 125

⁶⁰ Hoff og Holving, 83 og Kaplan og Norton (2001), 296

⁶¹ Hoff og Holving, 172

⁶² Ibid, 68

⁶³ Ibid, 92, Hallgårde og Johansson, 39 og Olve et al, 205

⁶⁴ Kaplan og Norton (1999), 283

⁶⁵ Ibid, 231 og Hoff og Holving, 111

⁶⁶ Hoff og Holving, 325 og 368

⁶⁷ Hallgårde og Johansson, 38

⁶⁸ Ibid, 68, Hoff og Holving, 133, 179 og 182-183 og Kaplan og Norton (1999), 209

⁶⁹ Hoff og Holving 68-69 og 386

Det bør også på litt sikt, f eks etter et år, knyttes belønningssystemer og – mekanismer, eventuelt bestrafning og sanksjoner, til målene, styringsparameterne og oppnåelsen av de to samme⁷⁰. Generelt anses belønning som et svært viktig virkemiddel for å motivere den enkelte til å jobbe mot felles mål⁷¹. Årsaken til at incentivprogrammet ikke bør innføres umiddelbart er at organisasjonen må få tid til å ”sette seg” – den må komme frem til de styringsparameterne som i størst mulig grad er representative for organisasjonens kjernevirksomhet. Incentiver og belønningssystemer må baseres på enkle og et begrenset antall kriterier. De samme kan innføres både på team- og på individbasis. Ved å benytte teamincentiver skapes bedre forutsetninger for teamarbeide samtidig som det blir lettere å rapportere korrekt (f eks er det lettere å få et team til å rapportere rødt – dvs at målene ikke er nådd – enn det er å få et enkeltindivid til å rapportere det samme). Individbelønning er imidlertid ofte enklere og har ikke ”free rider”-problematikken. Til slutt må prestasjoner evalueres på bakgrunn av oppnådde resultater, ikke på bakgrunn av gjennomførte aktiviteter⁷².

I tillegg til at det må sikres at det finnes et balansert antall styringsparametere innenfor hvert perspektiv må det også sikres at det er innbyrdes sammenheng mellom dem. Kausaliteter er altså helt sentralt og må kunne finnes mellom ytelser og resultater og mellom de valgte styringsparameterne⁷³. Alle målsettinger og styrtall må kunne koples til et eller flere av målene i det finansielle perspektivet og årsaks-virkningssammenhengene må være lett gjenkjennelige. De vil derved diskuteres av mange og være grunnlag for læring⁷⁴. Et eksempel på slik kausalitet i en bedrift med gevinst for øye vil kunne være som følger; fornøyde medarbeidere fører til bedre kvalitet på produktene eller tjenestene og høyere effektivitet, noe som igjen fører til fornøyde og lojale kunder, høyere salg og til slutt et grunnlag for større fortjeneste. Likeledes må sammenhengen mellom ulike nivåer og deres prestasjoner være klar. Det må med andre ord etableres en sammenheng i mål og styringsparametere fra toppnivå og nedover (og på tvers), en link i mål fra ledelse ned til den enkelte⁷⁵. Dette innebærer imidlertid *ikke* at målene og styringsparametrene må være hierarkisk bygget opp – det er i de fleste sammenhenger endog ikke ønskelig at de er det. Mange har mislyktes med BSC fordi ulike enheter finner ulike løsninger. Mangel på overordnet kopling eller koordinering fører i de fleste tilfellene til mangel på kausalitet og dette begrenser mulighetene for å skape synergieffekter⁷⁶. Uten slike synergieffekter kan i siste instans konkurransefortrinn vanskelig etableres.

⁷⁰ Hallgårde og Johansson, 83 og Kaplan og Norton (1999), 188 og 264 og Kaplan og Norton (2001), 13, 55-56 og 256

⁷¹ Hoff og Holving, 215 og 247

⁷² Kaplan og Norton (2001), 217, 242, 266-270 og 325

⁷³ Hoff og Holving, 32 og 92 og Olve et al, 190

⁷⁴ Olve et al, 179 og Kaplan og Norton (1999), 64 og 152

⁷⁵ Hoff og Holving 157, 199 og 314, Kaplan og Norton (2001), 280 og Hallgårde og Johansson, 79

⁷⁶ Kaplan og Norton (2001), 174 og 361

4.3 *Visjon og strategi*

Visjon og strategiske mål er vitale i BSC-prosessen og de må kunne kommuniseres til alle nivåer i virksomheten. Visjon og strategi må følgelig være relativt enkle i sin form slik at de forstås av alle⁷⁷. På samme måte som et nytt produkt gjøres kjent for kundene må strategien gjøres kjent i organisasjonen for at medarbeiderne skal "kjøpe" den. For å få til dette må strategiarbeide bli en kontinuerlig prosess og ikke en årlig begivenhet⁷⁸. Veien mot visjonen og de overordnede målsettinger, strategien, må kunne brytes ned i mål, styringsparametere og initiativ som ligger i linje med overgripende innretning. Samtidig må avdelingens og individers målsettinger kunne koples til strategien. De strategiske målsettinger må også kunne koples til overordnede økonomiske planer som f eks årsbudsjett og investeringsplaner⁷⁹. De strategiske målene må altså generelt kunne omsettes til operasjonelle termer. På sikt må også organisasjonen og dens utforming knyttes opp mot strategiene - organisasjonen må bli "aligned" til strategien⁸⁰.

Alt det overnevnte må reflekteres i en BSC-løsning - den må gjennomgående speile bedriftledelsens strategiske visjon⁸¹. Koplingen mellom BSC og den overordnede visjonen (og langsiktig lønnsomhet) må være tydelig og vel forankret i ledelsen⁸².

4.4 *Lederstyrt innføring og oppfølging*

Uansett hvilket perspektiv en ser BSC i, er det bred enighet om at modellen er et ledelsesverktøy. BSC-arbeidet begynner med ledningsgruppen og et sterkt engasjement i denne gruppen vil være nødvendig i hele prosessen. Det er helt avgjørende at ledelsen, inkludert topplederen personlig, involverer seg både i implementerings- og gjennomføringsprosessen⁸³. I tillegg til å gi den nødvendige "tyngde" i implementeringsprosessen gir dette også en større faglig bredde. BSC må bli en del av ledernes og medarbeidernes hverdag i deres bestrebelser på å nå mål og utvikle seg⁸⁴. Lederstilen hos øverste leder og dennes evne til å kommunisere vil kunne være avgjørende og faktisk viktigere enn f eks organisasjonsstrukturen. Aktiv ledelsesinvolvering og eierskap anses kanskje å være det viktigste enkeltstående kriterium for suksess i en BSC-implementering. Delegering til mellomledere anses å være en av de viktigste årsakene til at BSC-innføring mislykkes – de har ikke samme forståelsen som topplederne for organisasjonens visjon og strategi⁸⁵. Det er ikke ensbetydende med at implementeringen må begynne helt på topp i organisasjonen – i mange sammenhenger kan det være bedre å begynne på et lavere nivå hvor det enten er utviklet en strategi eller hvor det er enklere å utvikle en. En lederstyrt prosess innebærer heller ikke sentralstyring – ansvar skal desentraliseres⁸⁶ gjennom krav til måloppnåelse på lavere nivåer.

⁷⁷ Ibid, 49, Hallgårde og Johansson, 20 og Olve et al, 210

⁷⁸ Kaplan og Norton (2001), 15, 57 og 218

⁷⁹ Ibid, 218 og Olve et al, 271 og 288

⁸⁰ Kaplan og Norton (2001), 11 og Hoff og Holving, 136

⁸¹ Kaplan og Norton (1999), 265

⁸² Olve et al, 213, 281 og 286

⁸³ Hallgårde og Johansson, 66-67, 71 og 74 og Kaplan og Norton (1999), 187

⁸⁴ Hoff og Holving, 185-186

⁸⁵ Ibid, 191 og 285, Kaplan og Norton (2001), 15, 350-353 og 361-362

⁸⁶ Kaplan og Norton (2001), 187, 332, 337, 342 og 353 og Olve et al, 37 og 39

4.5 Involvering - skape en felles forståelse

I utviklingen av BSC må store deler av bedriften involveres⁸⁷. Målet må være helt klart for alle, likeledes nivå for implementeringen og sammenheng mellom de ulike nivåer⁸⁸. Dersom ikke målet er helt klart og kjent for alt involvert personell vil det samme personellet vanskelig kunne ha grunnlag for å jobbe mot felles mål. De må ha en forståelse for og kjennskap til helheten, eller som et minimum, til de forhold en selv kan påvirke, for å kunne jobbe aktivt mot felles mål. Det samme personellet må også ha en felles kunnskapsplattform om hvordan tjenestene ser ut i forhold til de behov som eksisterer i markedet. For å få til dette er blant annet enkelhet og et enhetlig begrepsapparat nødvendig. Dette gjør at opplæring blir et vesentlig element ved implementering av BSC⁸⁹.

Ved implementering av BSC bør det etableres en prosjektgruppe. Jeg har tidligere (kapittel 4.4) argumentert for at implementeringen må være lederstyrt, men det innebærer ikke at kun ledelsen skal være involvert. Tvert imot er det vesentlig at alle enheter i organisasjonen involveres og at prosjektledelsen har representanter for hele bedriften⁹⁰. Det må tilstrebes en teambasert problemløsningsprosess⁹¹. Derved skapes både grunnlag for involvering av hele bedriften og det gis større faglig bredde i prosessen. Samtidig etableres et grunnlag for en dialog rundt mål og styringsparameterne og motivene for den valgte retningen. Denne dialogen vil i mange sammenhenger være viktigere enn målene og styringsparameterne i seg selv⁹². Dette fordi dialogen skaper grunnlag både for "single" og "double loop" læring. Måling av prestasjoner opp mot kravene som ligger i de respektive styringsparameterne tilsier at "single loop" læring er tilstede, mens diskusjon av hva målene og styringsparameterne innebærer og den valgte retning tilsier at "double loop" læring har funnet sted.

Utover at både organisasjonens toppledelse og øvrig berørt personell må involveres i implementeringen av BSC er det en del roller som må fylles i forbindelse med en BSC-implementering; ildsjel/sponsor, koordinator, superbrukere, prosesseiere med mer. Av disse anses rollen som ildsjel- eller sponsor for å være den viktigste⁹³ – den som bidrar til å drive prosessene fremover og til at initiativet ikke dør ut.

4.6 IT-løsning

Selv med et relativt begrenset antall strategiske mål og styringsparametere vil det uten et elektronisk hjelpemiddel være vanskelig å holde oversikten allerede ved det skisserte antall parametere (15-25). Et IT-verktøy vil, i tillegg til å bidra til oversikt over mål, styringsparametere, rapporterte resultater, initiativ med mer, også bidra til at alle vil kunne få tilgang til informasjon knyttet til BSC. Dette gjør det mulig i større grad å involvere alle i prosessen. Olve et al går så langt som til å hevde at en BSC-implementering er avhengig av en IT-

⁸⁷ Olve et al, 148 og 286

⁸⁸ Hoff og Holving, 157 og 199

⁸⁹ Hoff og Holving, 369, 374 og 389 og Olve et al, 213 og 281

⁹⁰ Olve et al, 58-59 og 287 og Kaplan og Norton (2001), 3 og 10

⁹¹ Kaplan og Norton (1999), 235

⁹² Olve et al, 209 og 249

⁹³ Hoff og Holving, 263 og 285 og Hallgårde og Johansson, 71-72

kopling. Automatisering er nødvendig for å forvalte BSC på lang sikt⁹⁴. For å flytte BSC fra ledermøtene ut til de som gjennomfører kjernevirksomheten er det nødvendig med en viss grad av avansert informasjonsteknologi. Denne teknologien letter også åpen kommunikasjon generelt⁹⁵. Et IT-verktøy er også nødvendig for å holde på kontinuiteten, særlig i en organisasjon med hyppig utskifting av personell⁹⁶. Olve et al hevder at IT i seg selv ikke er kritisk - det er det selve tankegangen og prosessen i konseptet som er⁹⁷. Kaplan og Norton påpeker at sofistikert teknologi *ikke* er en forutsetning for en vellykket BSC-implementering⁹⁸. Like fullt er det bred enighet om at en form for automatiserte (IT-)løsninger er nødvendig for en vellykket BSC-implementering. Hvilke krav som må stilles til de samme er imidlertid i større grad gjenstand for diskusjon.

BSC må starte med management-prosessen, ikke med system-prosessen. Innledningsvis må altså IT-løsningen støtte de pågående prosesser på en effektiv måte, ikke styre utviklingsarbeidet⁹⁹. Organisasjonen må begynne i liten skala, gjerne med en forstudie eller et pilotprosjekt med test av IT. Løsning må tilpasses organisasjonen og det må velges mellom standardløsninger og skreddersøm, avhengig blant annet av organisasjonens størrelse og kompleksitet, ambisjonsnivå osv¹⁰⁰. Det forutsettes tekniske løsninger som er en del av bedriftens seder og prosedyrer. Løsningen må bidra til at det blir enkelt å komme frem til parameterne samtidig som den ikke skal være for kostbar¹⁰¹. IT-løsninger som er integrert mot virksomhetens databaser er mer kostbare enn enkle standardsystemer, men anbefales for større foretak og ved fullstendig implementering av BSC. I tillegg kommer de mer tradisjonelle krav til IT-løsninger som enkelhet og brukervennlighet, funksjonalitet, fleksibelt, og mulighet for tiltalende grafiske presentasjoner¹⁰². I og med at BSC-strukturen ikke er statisk blir særlig fleksibilitet i løsningen vesentlig.

4.7 Kopling til andre styringssystemer og -mekanismer

For at et implementeringsløp skal ha best mulig forutsetninger for å lykkes må BSC bli noe mer enn et nytt styrings-, målings- og rapporteringssystem i rekken allerede eksisterende systemer. BSC må altså ikke komme på toppen av andre styringssystemer og rapporteringsrutiner – det må integreres med disse. BSC skal ikke gi flere rapporter¹⁰³. BSC må koples til andre managementprogram og kan endog bli hjørnesteinen i de samme systemene som budsjett, investeringer, samordning av strategiske initiativ og formulering av individuelle mål. Uten denne koplingen vil BSC kunne bli løsrevet fra organisasjonens øvrige virksomhet og strategi, og man risikerer at BSC ikke vil gi noen påtagelige fordeler og konkurransefortrinn. På sikt vil endog BSC

⁹⁴ Hallgårde og Johansson, 87 og Olve et al, 291

⁹⁵ Kaplan og Norton (2001), 327

⁹⁶ Hallgårde og Johansson, 86

⁹⁷ Olve et al, 223

⁹⁸ Kaplan og Norton (2001), 326

⁹⁹ Ibid, 365 og Hoff og Holving, 238

¹⁰⁰ Hallgårde og Johansson, 74 og 92

¹⁰¹ Hoff og Holving, 69 og Olve et al, 230 og 241

¹⁰² Hallgårde og Johansson, 88-90 og 92

¹⁰³ Kaplan og Norton (2001), 325 og Hoff og Holving, 284 og 314

kunne erstatte f eks budsjettet. Følgelig må BSC også integreres i, og på sikt, erstatte store deler av den regelmessige rapporteringen¹⁰⁴.

4.8 Tid og ressurser

Innføringen av BSC er ikke gjort ”over natten” – startes et slikt løp må en erkjenne at det er et betydelig behov for tid og ressurser. Jo lenger ned i organisasjonen en implementerer BSC, jo mer tid vil være nødvendig¹⁰⁵. Det er også svært usannsynlig at den første løsningen er perfekt, og prosessen må følgelig både gis tid (flere år) og anledning til å prøve og feile. Det bør også utvikles alternative planer når kritiske forutsetninger slår feil¹⁰⁶. Det må i tillegg etableres prosesser for feedback, refleksjon og analyse slik at forholdene for ”double-loop” læring er til stede. For å få til alt dette må det avsettes ikke bare tid, men også nok ressurser for å sikre iverksettelsen initielt. Etter implementeringen må også den første publisitetsbølgen følges opp. Innføring av BSC må altså ses på som en kontinuerlig prosess og ikke som en ”happening”¹⁰⁷. Modellen må innføres fullt og helt – ellers kan en like godt la det være¹⁰⁸. Investeringene både i tid og penger må betraktes som langsiktig utviklingskapital, ikke bare som en faktisk og kortsiktig kostnad¹⁰⁹.

På grunn av BSC-modellens omfang er det nødvendig å begynne med mindre deler av konsernet gradvis og forsiktig, gjerne i form av en forstudie og et pilotprosjekt. Erfaringene herfra kan trekkes inn i den videre implementeringen¹¹⁰. Dette vil i de fleste tilfeller spare virksomheten for både tid og ressurser. Det er videre en betydelig fordel om allerede utført arbeide kan benyttes - det er både ressursbesparende i tillegg til at det gir signaler om kontinuitet i organisasjonenes virksomhet. Måle- og oppfølgingssystemer må ikke være for omfattende¹¹¹ - da vil det kreve for mye tid og ressurser å ta frem og sammenstille data. Dersom disse kriteriene oppfylles vil tidsuttaket og ressursbruken kunne begrenses, men det vil like fullt være betydelig

4.9 Kommunikasjon

Knyttet til en BSC-implementering må alle kanaler og muligheter nyttes til å kommunisere strategien¹¹². I foregående avsnitt har jeg argumentert for at hele organisasjonen må involveres i en BSC-implementering for at den skal ha best mulig forutsetning for å lykkes. For å få til denne involveringen er kommunikasjon på tvers av hierarkiske nivåer og funksjonelle skillelinjer påkrevet. Visjon og strategiske mål er vitale i BSC-prosessen, men om de ikke kommuniseres til alle nivåer i foretaket er det vanskelig å få til de endringene som ønskes og kreves for at foretaket skal kunne bli konkurransekraftig¹¹³.

¹⁰⁴ Hoff og Holving, 314 og 325, Hallgärde og Johansson, 71 og Olve et al, 261 og 271

¹⁰⁵ Hallgärde og Johansson, 76

¹⁰⁶ Hoff og Holving, 50, 78, 325 og 375 og Olve et al, 56, 248 og 286 og Kaplan og Norton (1999), 254 og 286

¹⁰⁷ Hallgärde og Johansson, 76, Kaplan og Norton (2001), 15 og 57 og Kaplan og Norton (1999), 190 og 233-234

¹⁰⁸ Hallgärde og Johansson, 14

¹⁰⁹ Hoff og Holving, 75 og Olve et al, 44

¹¹⁰ Olve et al, 55, 120, 249 og 288 og Hallgärde og Johansson, 74

¹¹¹ Hoff og Holving, 68 og Hallgärde og Johansson, 75

¹¹² Kaplan og Norton (2001), 217

¹¹³ Olve et al, 210

Internt må altså visjoner, strategier, mål og periodiske planer kommuniseres effektivt og planmessig gjennom hele organisasjonen samtidig som det må innføres rutiner for å kontrollere at informasjonen er oppfattet og akseptert (feedforward)¹¹⁴. I tillegg til den aktive kommuniseringen må informasjon om BSC-konseptet og dets innhold være lett tilgjengelig, lett forståelig og relevant slik at alle involverte selv kan oppsøke den informasjonen de har behov for¹¹⁵. En forutsetning for å få til dette er åpenhet. Hele organisasjonen må altså ha tilgang til aktuelt materiale for å kunne danne seg et helhetsbilde. Enkle ord og uttrykk må benyttes for at konseptet i praksis ikke bare skal være tilgjengelig for fagpersonell¹¹⁶.

Kommunikasjon av strategien og kopling til personlige mål er grunnlaget for samsyn og engasjement¹¹⁷ – og etter hvert også for belønnings- og incentivsystemene. Slik top-down *kommunikasjon* er ikke ment å skulle være, og må ikke gjennomføres som, top-down *styring*. Som et strategisk managementsystem er BSC langt bedre egnet til kommunikasjon av visjon, strategi og lignende enn til kontroll av ansattes handlinger. BSC skal altså kommunisere strategiske mål til ansatte – ikke detaljstyre dem¹¹⁸. Rapporteringen skal kunne kommunisere målene og grad av måloppnåelse visuelt og utsagnskraftig – for eksempel ved hjelp av trafikklysfarger¹¹⁹.

Innholdet i BSC må også kommuniseres til verden utenfor den aktuelle organisasjonen for at modellen skal kunne gi konkurransefordeler. Det viktigste kravet til informasjon til markedet er at den må være relativt kompakt og ha begripelige mål som kan verifiseres av hvem som helst¹²⁰. Også her må flere kanaler søkes benyttet.

5 *Luftforsvarets implementering av BSC*

I det følgende sammenfattes de empiriske data jeg gjennom samtaler og intervjuer, deltakelse i møter, gransking av dokumentasjon osv har samlet. Jeg har hovedsakelig trukket frem forhold som har relevans til suksesskriteriene beskrevet i foregående kapittel.

5.1 *Luftforsvarets hensikt med innføringen av BSC*

Luftforsvaret angir flere hensikter med innføringen av BSC. Tradisjonelt har Forsvaret i betydelig grad vært styrt gjennom de input som legges i virksomheten – altså en innsatsstyring. En ambisjon og et krav fra politiske myndigheter er at Forsvaret skal utvikle resultat- og målstyring¹²¹. BSC er tenkt å bidra til dette som et styrings- og måleverktøy. Videre anser LST at BSC vil kunne brukes for å ikke bare utvikle, men også iverksette de strategier

¹¹⁴ Ibid, 210 og 271 og Hoff og Holving, 71, 73 og 318

¹¹⁵ Olve et al, 291 og Hoff og Holving, 92

¹¹⁶ Hoff og Holving, 350 og 374, Hallgårde og Johansson, 66 og Kaplan og Norton (2001), 321

¹¹⁷ Kaplan og Norton (1999), 187

¹¹⁸ Kaplan og Norton (2001), 48, 216, 323 og 352

¹¹⁹ Hoff og Holving, 92 og Hallgårde og Johansson, 69

¹²⁰ Olve et al, 254

¹²¹ Gjennom f eks Økonomireglement for Staten

som fastsettes - altså et strategiimplementeringsverktøy. Gjennom å benytte BSC som et strategiimplementeringsverktøy vil ledelsen tvinges til å tenke gjennom hva Luftforsvaret skal produsere og levere på basis av mål satt på høyere nivå. Både LST og Luftforsvarets øvrige organisasjon gjennomgår til dels store omstillinger og Luftforsvarets ledelse anser at BSC vil kunne støtte denne omorganiseringen – altså et endringsverktøy. På den tiden BSC-implementeringen startet i Luftforsvaret var store deler av ledelsen enten byttet ut eller var i ferd med å bli byttet ut. Nærmest som en bonuseffekt har BSC så langt også fungerer som teamutviklingsverktøy for å utvikle dette relativt nye lederteamet¹²².

Det synes som om personellet i LST best kjenner til BSC som et endrings- og strategiimplementeringsverktøy. Det store flertallet av personellet uttrykker også at de betrakter BSC som et (strategisk) ledelsesverktøy¹²³. Det er ikke foretatt noen måling av eller spørreundersøkelse om hvorvidt personellet oppfatter dette også å være et mer rendyrket målings- styringsverktøy.

5.2 *Perspektivene, de strategiske målene og styringsparameterne*

Luftforsvaret har tilpasset BSC-modellen til sin organisasjon og sitt virksomhetsområde og har valgt fire perspektiver; leveranser, økonomi, interne prosesser og mennesket, læring og utvikling. Jeg vil i det etterfølgende kort beskrive innholdet i perspektivene¹²⁴.

5.2.1 *Leveranser*

Dette perspektivet representerer det som må kunne karakteriseres som Luftforsvarets kjernevirksomhet – evnen til å produsere og om nødvendig, levere luftmakt. Innenfor dette perspektivet har Luftforsvaret identifisert fire strategiske mål;

- ”Mission capable” på alle evalueringer
- Fra invasjonforsvar til innsatsforsvar
- Øke luftforsvarets troverdighet
- Luftforsvaret som relevant bidragsyter i nasjonale og internasjonale operasjoner

Styringsparameterne innenfor dette perspektivets første strategiske mål er naturlig nok antall eller andel evalueringer som gir operative enheter i Luftforsvaret ratingen ”mission capable” (minst satsifactory på alle kriterier) på alle NATO og nasjonale evalueringer/mønstringer. Til det tredje strategiske målet er det knyttet en mediaindex som styringsparameter. Til de to øvrige strategiske målene er det ikke knyttet noen målbare styringsparametere.

¹²² Møte med stabssjef i LST og prosjektoffiser A metodeteam 27 nov –02

¹²³ Konklusjon av spørreundersøkelse gjennomført av OU-stipendiat i LST våren 2003 og spørreundersøkelse gjennomført av FSTS elev (hovedkurset 2002-2003) Inger C Rønning, gjengitt i hennes faglige fordypningsoppgave ”Luftforsvarsstaben fra visjon til ny virkelighet”

¹²⁴ Informasjonen er hentet fra det strategiske kartet i vedlegg 1 og supplert med informasjon fra CD utgitt av LST sommeren 2002 og brosjyren ”Strategi for Luftforsvaret 2003-2008”.

5.2.2 Økonomi

Dette perspektivet er i stor grad sammenfallende med det Kaplan og Norton kaller det finansielle perspektivet. Luftforsvaret har her identifisert tre strategiske mål;

- Høyne operativ aktivitet og øke investeringene
- Redusere driftskostnadene
- God utnyttelse av skattepengene

Til det første målet er det knyttet styringsparametere som øket ressursandel til operativ virksomhet og antall nyinvesteringer. Til driftskostnadene er det knyttet styringsparametere som går på antall årsverk (stillinger) og kvadratmeter EBA. Til det siste strategiske målet er det ikke knyttet noen styringsparametere.

5.2.3 Interne prosesser

Dette perspektivet er langt på vei sammenfallende med det Kaplan og Norton kaller det interne perspektivet. Luftforsvaret har identifisert ni strategiske mål innenfor dette perspektivet;

- Bedre ressurs- og prosjektstyring
- Rask omstilling hvor medarbeiderne tas med
- Bedre samordnet styring av styrkeproduksjon og operativ virksomhet
- Høyere tilgjengelighet på operativt materiell
- Mobilt modulbasert stridskonsept
- Forbedre eksterne relasjoner
- Forbedre intern kommunikasjon
- Bygge strategiske nettverk
- Utrede luftmaktens rolle i fremtiden

Til det første strategiske målet er det knyttet en styringsparameter som beskriver forholdet mellom midler brukt til henholdsvis investeringer og drift. I prinsippet skal ikke midler overføres fra investeringer til drift. Eventuelle frigjorte midler skal nyttes til investeringer, ikke til drift. Denne styringsparameteren har også bæring på og sammenheng med det første strategiske målet under det økonomiske perspektivet (høyne operativ aktivitet og øke investeringene). En annen styringsparameter knyttet til perspektivet interne prosesser er flytimeforbruk for F-16-flyene (se det strategiske målet "høyere tilgjengelighet på operativt materiell"). Til målene "forbedre eksterne relasjoner" og "forbedre intern kommunikasjon" er det knyttet styringsparametere som mediaindex, søknadsmengde (antall søkere til skoler) og informasjonstilfredshet (antall medarbeidere som gjennom spørreskjema tilkjenner at de er tilfreds). Til øvrige strategiske mål er det også knyttet enkelte styringsparametere, men svært få av dem er målbare (spesielt innenfor "mobilt modulbasert stridskonsept", "forbedre intern kommunikasjon" og "utrede luftmaktens rolle i fremtiden").

5.2.4 *Mennesket, læring og utvikling*

Dette perspektivet er i store trekk sammenfallende med det Kaplan og Norton kaller læring og vekst-perspektivet. Luftforsvaret har her identifisert fem strategiske mål;

- Bedre kompetansestyring
- Øke beslutnings- og gjennomføringsevnen
- Fremstå som en attraktiv arbeidsplass
- Skape evne til kontinuerlig læring og forbedring
- Bedre utnyttelse av teknologi

Til det første strategiske målet er det knyttet to styringsparametere, dekningsgrad i OPL og identifisert kompetanse. Til målet ”øke beslutnings- og gjennomføringsevnen” er det knyttet en styringsparameter som baserer seg på antall beslutninger (i prosent) som ledergruppen fatter innenfor tidsfrist. Til målet ”fremstå som en attraktiv arbeidsplass” er det knyttet to styringsparametere. Den første, medarbeidertilfredshet, er sammenfallende med den som er beskrevet under perspektivet ”interne prosesser” og der benevnt ”informasjonstilfredshet”. Den baserer seg altså på andel medarbeidere som i henhold til besvarelse av spørreskjema er tilfreds i sin jobbsituasjon. Den andre styringsparameteren innenfor dette strategiske målet er (prosentvis) kvinneandel. ”Skape evne til kontinuerlig læring og forbedring” har en styringsparameter som baserer seg på antall gjennomførte forbedringsprosjekter. Det er ikke knyttet målbare styringsparametere til det siste målet innenfor dette perspektivet.

5.2.5 *Kausaliteter og sammenhenger*

Luftforsvarets strategikart angir en rekke sammenhenger mellom de ulike mål og styringsparametere. Det er koplinger mellom de respektive perspektivene samtidig som det er kausaliteter i målstrukturen. Eksempelvis vil bedre ressurs- og prosjektstyring (mål P1) gi høyere operativ aktivitet og (mulighet til å) øke investeringene (mål Ø1) via en reduksjon i driftskostnadene (mål Ø2). Dette er igjen grunnlaget for ”Mission Capable” på alle evalueringer (mål L1). I dette eksempelet er det også en kopling til de økonomiske målene og til målene i det øverste og viktigste perspektivet – leveranser. Strukturen reflekterer også en av Luftforsvarets uttalte målsettinger om å frigjøre midler på driftssiden til investeringer.

5.2.6 *Rapportering av status på målene*

Under strategimøte var det ved flere anledninger uenighet om når et mål var nådd og hvilke kriterier som skulle tilfredsstilles for å sette de ulike fargene. Resultatet av dette var relativt ulik statusrapportering – enkelte rapporterte stort sett grønt og litt gult, mens andre rapporterte mye gult, noe rødt og lite grønt uten at statusen innenfor de strategiske målene var særlig ulik. Et eksempel på et slikt måleproblem er når antall utenlandsoppdrag Luftforsvaret skal si ja til settes som en styringsparameter. Dersom målsettingen er 70% så er problemet hva denne prosentsetningen skal regnes ut fra. Er det 70% av antall forespørsler som kommer til Luftforsvaret (og altså eksklusivt de forespørsler som er stoppet på politisk eller overordnet militært hold), er det 70% av de oppdrag Luftforsvaret har materiell til og realistisk sett kan utføre, eller er det 70% av

de oppdrag Luftforsvaret kan si ja til når de ikke allerede har en avdeling i utlandet¹²⁵?

5.2.7 Andre forhold knyttet til de strategiske målene

De satte målene er ambisiøse og det kreves betydelige ressurser og stort tidsuttak for å kunne nå disse målene¹²⁶. GIL uttrykker at han alltid vil ha flere røde "trafikklys" – "eller så er vårt ambisjonsnivå for lavt"¹²⁷. Videre er LST opptatt av at det knyttes initiativ til de respektive målene og at disse initiativene kontinuerlig oppdateres og kvalitetsikres¹²⁸. Dette erfarer også gjennom at initiativene, både de eksisterende og forslag til nye, diskuteres på strategimøtene. Det er ikke innført noen form for belønnings- eller incentivsystem knyttet til målene og det foreligger heller ingen planer for å utvikle noe likt i den nærmeste fremtiden¹²⁹. Det tilstrebes videre ingen felles målstruktur eller –hierarki¹³⁰ i Luftforsvarets BSC-løsning, kun en sammenheng eller en "rød tråd" i strukturen fra LST til uteavdelingene.

5.3 Visjon og strategi

Luftforsvarets har utarbeidet en visjon; "et tidsmessig Luftforsvar for nasjonens sikkerhet og internasjonalt engasjement"¹³¹. Det er også utarbeidet et virksomhetsgrunnlag eller en forretningsidé. Disse anses imidlertid å være av liten betydning og vektlegges ikke – de anses ikke å ha styringskraft. Visjonens rolle anses langt på vei ivaretatt av det Luftforsvarets ledelse kaller "strategisk destinasjon 2005"¹³². Strategien har også et langsiktig perspektiv og går frem mot år 2008¹³³. Visjonen er like fullt godt kjent av alt personell i LST. Strategien er også rimelig godt kjent i LST, men kun et begrenset antall identifiserer seg med denne og forstår fullt ut hva den innebærer for den enkelte¹³⁴.

Implementeringen av BSC i Luftforsvaret har så langt stort sett vært gjennomført uavhengig av det senere påbegynte implementeringsløpet i Forsvarets øvrige organisasjon. Det strategikart som er utarbeidet på høyere nivå (FSJ) har hatt liten betydning for LSTs gjennomføring av prosessen. Knytningen til Forsvarets visjon og overordnede strategi skjer i hovedsak gjennom GILs deltakelse i ledermøter med FSJ og Forsvarets øvrige ledelse og gjennom FSJs styringsdokumenter (bl a FSJs produksjonsplan). Koordineringen av BSC-aktivitetene skjer først og fremst gjennom månedlige møter med metodeteamene fra LST og Forsvarets øverste ledelse. På disse møtene skjer også en erfaringsutveksling og oppdatering¹³⁵. Nedover i organisasjonen gis uteavdelingene stor frihet i utformingen av sine strategikart,

¹²⁵ Diskusjon under strategimøte i LST 28 nov -02

¹²⁶ Møte med stabssjef LST og prosjektoffiser A metodeteam 27 nov -02

¹²⁷ Uttalelse fra GIL i strategimøte i LST 28 nov -02

¹²⁸ E-mail fra stabssjef LST datert 13 mar -03

¹²⁹ Møte med stabssjef LST og prosjektoffiser A metodeteam 27 nov -02

¹³⁰ E-mail fra stabssjef LST datert 13 mar -03

¹³¹ E-mail fra prosjektoffiser A metodeteam datert 27 feb -03

¹³² Møte med stabssjef LST i FO 27 nov -02

¹³³ "Strategi for Luftforsvaret 2003-2008," forsiden

¹³⁴ Konklusjon av spørreundersøkelse gjennomført av OU-stipendiat i LST våren 2003

¹³⁵ E-mail fra prosjektoffiser D metodeteam datert 7 feb -03

strategiske mål og styringsparametere¹³⁶. Den styring de gis skjer først og fremst gjennom ”kick-off”-møter ved oppstart og 2-3 senere ledersamlinger ved aktuell avdeling. Ved ”kick-off”-møtene er GIL eller stabssjef normalt til stede og ved ledersamlingene er representanter fra metodeteamet i LST til stede, først og fremst som BSC-faglige veiledere.

Hele Forsvaret har i det siste tiåret gjennomgått en mer eller mindre kontinuerlig omorganisering, delvis basert på endrede økonomiske rammer og på et nytt trusselbilde. I Luftforsvaret brukes BSC blant annet som et omstillingsverktøy, men de strategier og mål som utvikles gjennom BSC-prosessen knyttes ikke direkte mot den organisasjonen som etableres. Omorganiseringene gjennomføres dels etter pålegg fra høyere hold og dels på bakgrunn av andre styringssystemer og -dokumenter (f eks produksjonsplan), foreløpig ikke direkte på grunnlag av de mål og prioriteringer som fremkommer av BSC-prosessen. Luftforsvarets ledelse jobber imidlertid med en integrering av styringsprosessene slik at denne koplingen mellom strategi og organisasjon vil kunne utvikles.

I arbeidet med å utvikle visjon og strategi har det ikke vært noen nevneverdig diskusjon av hvem strategien først og fremst skal rettes mot. Hovedfokus anses å være leveranser til FSJ, men det er altså ikke tatt stilling til hvem som anses å være Luftforsvarets kunder¹³⁷.

5.4 Lederstyrt innføring og oppfølging

Implementeringen av BSC i Luftforsvaret ledes av GIL og stabssjef. Førstnevnte leder strategimøtene i LST og all rapportering går til ham for koordinering og oppfølging. BSC brukes altså som et verktøy for Luftforsvarets øverste ledelse. Etter at nåværende GIL tiltrådte stillingen synes det å ha skjedd en endring i lederstilen og kommunikasjonen med resten av organisasjonen. Nåværende GIL har en uformell og utadvendt lederstil¹³⁸. Han kommuniserer gjennom en rekke kanaler med øvrige deler av organisasjonen (se kapittel 5.9). Sammen med stabssjef følger han selv opp BSC-implementeringen både i LST og mot ledelsen ved de respektive utestasjonene. Luftforsvarets ledelse uttrykker gjennomgående en ambisjon om å styre aktivitetene mot en strategi utviklet fra toppen i organisasjonen¹³⁹.

Ledergruppen er sammensatt av personell med ulik faglig bakgrunn (operativ, teknisk og administrativ) og det er denne gruppen som driver innholdet i de strategiske målene. Den kommer eksempelvis med forslag til nye initiativ får å nå målsettingene og de setter ambisjonsnivået innenfor de respektive strategiske målene. Det er også representanter herfra som er ansvarlig for rapportering av status på de respektive strategiske målene. I den grad ledelsen har behov for spesialkompetanse er slik knyttet til prosjektet gjennom ekspert- og metodeteam.

¹³⁶ E-mail fra stabssjef LST datert 13 mar -03

¹³⁷ E-mail fra prosjektoffiser A metodeteam datert 27 feb -03

¹³⁸ Møte med stabssjef LST 28 jun -02

¹³⁹ Møte med stabssjef LST og prosjektoffiser A metodeteam 27 nov -02

5.5 Involvering - skape en felles forståelse

I LST er det etablert en prosjektgruppe, eller et metodeteam som de selv kaller det. Denne gruppen er sammensatt av offiserer med ulik faglig bakgrunn, men med en felles BSC-faglig plattform. Til metodeteamet er det også knyttet sivile konsulenter. Lederteamet er sammensatt av offiserer på oberstnivå og høyere fra alle bransjer. Et ekspertteam bestående av personell med faglig bakgrunn innenfor områder omfattet av BSC-strukturen og hjemmehørende både i LST og ved uteavdelingene, konsulteres ved behov. Det er altså en betydelig bredde i involveringen.

Informasjon og data som ligger i den utviklede IT-løsningen, Cockpit, er i stor grad tilgjengelig for alt personell i LST og det arbeides for at den samme informasjonen knyttet til BSC på lokalt nivå også skal gjøres tilgjengelig for alt personell ved uteavdelingene¹⁴⁰. Et av problemene er at deler av innholdet i BSC-strukturen nødvendigvis vil være gradert slik at det ikke er tilgjengelig for eget personell uten sikkerhetsklarering på aktuelt nivå. All informasjon skal heller ikke være tilgjengelig for utenforstående. Et eksempel er status på flyene og flygerne – begge deler vil kunne ha høy sikkerhetsgradering. Imidlertid har det meste av personellet i LST og de som f eks arbeider med flyene ved uteavdelingene høy nok sikkerhetsklarering til at informasjonen vil være tilgjengelig for disse.

Målsettingen med BSC som strategiimplementerings- og endringsverktøy synes å være relativt godt kjent i LST. Et flertall av personellet i staben er i noen grad involvert i BSC-prosessene, men det er fortsatt en del (ca 35%) som ikke opplever noen nevneverdig involvering i de samme prosessene¹⁴¹. Gjennom regelmessige informasjonsmøter og utgivelse av skriftlig informasjonsmaterieell forsøker ledelsen og metodeteamet og holde personellet oppdatert på utviklingen innenfor BSC-prosessene.

5.6 IT-løsning

LST utviklet først en prototyp av sin IT-løsningen, Cockpit, men gikk i en klassisk felle. Prototypen fungerte i seg selv utmerket, men den var utviklet uten at LST hadde utviklet sine strategi- og ledelsesprosesser. Etter at disse prosessene var utviklet og kartlagt, startet LST defineringen av en ny løsning med samme navn¹⁴². Etter denne ”prøve og feile”-erfaringen er nå IT-løsningen i stor grad tilpasset strategi- og ledelsesprosessene. Den løsningen som er valgt (SAP), har god funksjonalitet, men er relativt ”tung” i den forstand at den inneholder langt mer enn det er behov for. Dette skyldes avtaler Forsvaret har inngått med leverandør av IT-løsninger. En ny versjon med web-grensesnitt som innføres i april-mai 2003 skal gjøre løsningen mer brukervennlig

Oppfølging og rapportering vil i Luftforsvarets BSC-modell skje gjennom Cockpit. Gjennom den samme applikasjonen gjøres også informasjon

¹⁴⁰ Prosjektoffiser metodeteam, maj Ken G. Bjørk, i Hoff og Holving, 247 og møte med prosjektoffiser A metodeteam 29 nov -02

¹⁴¹ Konklusjon av spørreundersøkelse gjennomført av OU-stipendiat i LST våren 2003

¹⁴² Prosjektoffiser metodeteam, maj Ken G. Bjørk, i Hoff og Holving, 246

tilgjengelig, først og fremst for Luftforsvarets ledelse og BSC-brukere¹⁴³. Disse er gjennomgående fornøyd med løsningen - den anses å tilfredsstillere deres behov for informasjon både når det gjelder innhold og form (verbalt, visuelt, nummerisk osv)¹⁴⁴. Så langt er det imidlertid noe begrensede funksjonelle koplinger til andre applikasjoner, f eks databaser, slik at fremhentingen og sammenstillingen av data i enkelte tilfeller må gjøres manuelt¹⁴⁵. På sikt er LSTs målsetting at løsningen skal erstatte andre systemer ved at all styringsinformasjon overføres til Cockpit og andre IT-løsninger utfases. Cockpit skal da bli den eneste kilden for styringsinformasjon for Luftforsvarets ledelse¹⁴⁶.

Ut over Cockpit har Luftforsvaret utviklet et intranet og internet-sider som er integrert med Forsvarets øvrige forsvarsgrener. Dette brukes aktivt, ikke minst av GIL selv og stabssjef, for å kommunisere med og informere øvrige deler av organisasjonen og utenforstående.

5.7 Kopling til andre styringssystemer og -mekanismer

BSC er foreløpig ikke integrert i Luftforsvarets øvrige styringsmekanismer og -systemer, men LST jobber i første omgang med å integrere modellen i GILs produksjonsplan inneværende år. Det er også gitt uttrykk for at en sterkere kobling til den årlige styringsdialogen mellom GIL og uteavdelingene vil være en naturlig ambisjon. Dette er tenkt gjennomført ved at endringer i strategikartet innarbeides som en del av styringsdialogen i Luftforsvaret. Det er foreløpig ikke noen direkte kopling til mellom BSC- og budsjettprosessen. Knytningen til investeringsprosessen finnes på *overordnet* nivå gjennom flere av målene, først og fremst Ø2, L2 og L4

Målsettingen er på sikt at BSC skal bli det overordnede styringssystemet som skal ”sy” de øvrige systemene sammen. Implementeringen av BSC har ikke ennå resultert noen betydelig endring av rapporteringsrutinene i, til og fra LST, men den uttalte målsettingen er at antall rapporter skal reduseres¹⁴⁷. Videre skal møter knyttet til styringen og driften av Luftforsvaret koples til BSC og flest mulig andre møter elimineres¹⁴⁸.

5.8 Tid og ressurser

Det gjennomføres strategimøter i LST med hele ledergruppen en gang hver måned. Møtene tar omlag tre timer og status på de strategiske målene gjennomgås. På forhånd har alle som er ansvarlig for ett eller flere mål rapportert status med forklaring til GIL, men denne statusrapporteringen blir også i stor grad gjort tilgjengelig for øvrig personell. Betydelige ressurser lagt ned i form av informasjonsmateriell (se kapittel 5.9) og initiativ overfor den enkelte ansatte, bl a i form av mindre gaver og oppmerksomheter. Dette knyttes

¹⁴³ Prosjektoffiser metodeteam, maj Ken G. Bjørk, i Hoff og Holving, 247 og E-mail fra projektoffiser A metodeteam datert 27 feb -03

¹⁴⁴ Møte med projektoffiser A og B metodeteam 29 nov -02

¹⁴⁵ Møte med projektoffiser A, B og C metodeteam 25 apr -03

¹⁴⁶ Prosjektoffiser metodeteam, mai Ken G. Bjørk, i Hoff og Holving, 248

¹⁴⁷ E-mail fra stabssjef LST datert 13 mar -03 og mail fra projektoffiser A metodeteam datert 27 feb -03

¹⁴⁸ Prosjektleder for BSC i Luftforsvaret, oblt Jan Ove Akerjordet, i Hoff og Holving, 214

i de fleste tilfellene på en eller annen måte til mål i BSC, særlig da til mål innenfor perspektivet mennesket, læring og utvikling.

Etter at LST startet implementeringen av BSC i Luftforsvaret besluttet FSJ at modellen også skulle innføres i Forsvarets øvrige organisasjon. med implementeringen i Luftforsvaret som pilotprosjekt. Pilotprosjektet er ikke grunnlag for å beslutte om BSC skal innføres på bred front eller ikke – dette er allerede besluttet av FSJ. Hensikten med pilotprosjektet er å høste erfaringer som skal kunne brukes til videre implementering i Forsvarets øvrige organisasjon for at denne skal kunne bli tid- og ressursbesparende¹⁴⁹. I første omgang vil Luftforsvaret kun innføre BSC på to nivåer og derved forenkle implementeringsprosessen¹⁵⁰. Mye allerede utført arbeide forsøkes også benyttet både i implementeringsarbeidet og i den daglige bruken av modellen. LST legger vekt på disse forholdene for å spare tid og ressurser¹⁵¹.

Utarbeidet BSC-løsning er ikke perfekt, men den anses av LST selv for god nok til å skape grunnlag for dialog og diskusjon. Løsningen utvikles løpende, senest gjennom et to dagers seminar for hele ledergruppen hvor det strategiske kartet, de strategiske målene og initiativene og styringsparameterne var helt sentralt¹⁵². Det brukes altså i denne fasen av prosessen betydelig både tid og ressurser på BSC-implementeringen på flere nivåer.

5.9 Kommunikasjon

Mye av kommunikasjonen knyttet til BSC, særlig den interne, skjer ved hjelp av IT-løsningen Cockpit. Denne applikasjonen gjør brukerne i stand til relativt enkelt å kommunisere både målene, styringsparameterne og ikke minst status på målene ved hjelp av fargekoder (trafikklys).

Kommunikasjon til Luftforsvaret for øvrig, både innenfor og utenfor en BSC-ramme, skjer gjennom en rekke kanaler; Luftled, video, generelle informasjonsbrosjyrer, direkte informasjon til den enkelte ansatte i LST eller Luftforsvaret, kalendermaterieill, gaver, visuell profil, intranet med mer. GIL og stabssjef koordinerer og styrer det meste av den kommunikasjonen som går ut. Kommunikasjonen er relativt enkel og går på tvers av nivåer og faglige skillelinjer. Innholdet er tiltalende og informativt - bl a hevder Luftled seg gjentagende ganger i kåringen av beste bedriftsavis i Norge¹⁵³. Det er foreløpig ikke etablert rutiner for å kontrollere at informasjonen er oppfattet og akseptert slik den var ment fra avsender. To spørreundersøkelser gjennomført i LST av henholdsvis en elev ved FSTS og en OU-stipendiat gir indikasjoner blant annet på hvordan kommunikasjonen oppfattes, men dette synes ikke å være styrt fra LST. Begge undersøkelsene er i prinsippet gjennomført på eget initiativ.

Det meste av kommunikasjonen som går ut fra LST er myntet på organisasjonens eget personell. Utad er imidlertid mye av informasjonen også tilgjengelig (internet, luftled, informasjonsmaterieill osv). I tillegg deltar både

¹⁴⁹ E-mail fra prosjektoffiser A metodeteam datert 27 feb -03

¹⁵⁰ Prosjektleder for BSC i Luftforsvaret, oblt Jan Ove Akerjordet, i Hoff og Holving, 214

¹⁵¹ Møte med prosjektoffiser A og B metodeteam 29 nov -02

¹⁵² Gjennomført på Vesle Skaugum i slutten av mars 2003

¹⁵³ Møte med prosjektoffiser A, B og C metodeteam 25 apr -03

personell fra ledergruppen og metodeteamet i seminarer og informasjonsmøter hvor de både informerer om egne erfaringer og tar del i andres erfaringer med BSC. Gjennom disse kanaler kommuniserer Luftforsvaret både med Forsvarets øvrige organisasjon og med eksterne aktører. Hensikten med dette er delvis å skape troverdighet i det sivile samfunn og å skaffe en rekrutteringsbase for fremtidige offiserer. Disse målsettingene fremgår flere steder i det strategiske kartet (se f eks mål L3 og P6).

6 *Diskusjon/analyse*

I dette kapittelet vil jeg analysere og diskutere hvordan Luftforsvaret har gjennomført sin BSC-implementering så langt sett opp mot hvordan litteraturen beskriver at modellen bør implementeres innenfor de områdene jeg har valgt ut (suksesskriteriene).

6.1 *Hensikten med BSC*

Gjennom at Luftforsvarets ledelse skisserer initielt tre (styring og måling, endring og strategiimplementering) og etter hvert også en fjerde hensikt (teamutvikling) med BSC-implementeringen, avdekkes et høyt ambisjonsnivå og stor tiltro til at BSC skal kunne løse en hel rekke problemer. Dette kan umiddelbart tyde på at LST ikke er bevisst og enige internt om hva hensikten med BSC-implementeringen er. På den annen side henger de nevnte elementene så nært sammen at de vanskelig kan ses isolert. Følgelig anses det mer sannsynlig at dette er en helt bevisst og ambisiøs satsing fra ledelsens side. Dersom dette lykkes har Luftforsvaret ”slått flere fluer i en smekk”, men risikoen er relativt høy ved at en hel rekke forhold vil kunne bli skadelidende dersom ikke BSC-implementeringen lykkes. At de vesentligste hensiktene med BSC synes å være kjent i store deler av organisasjonen bidrar til å øke sannsynligheten for at satsingen skal lykkes.

6.2 *Perspektivene, de strategiske målene og styringsparameterne*

Perspektivene Luftforsvaret har valgt er i store trekk sammenfallende med Kaplan og Nortons slik at grunnlaget for å bruke modellen og dens innhold anses å være til stede. Antall mål er rimelig (3-5) innenfor tre av perspektivene. Innenfor perspektivet ”interne prosesser” er det hele ni mål og dette kan synes å være i overkant. Når så mange mål er tatt med kan det synes som om ledelsen ikke har greid å prioritere hva som er viktigst innenfor dette perspektivet. For øvrig anses målene tilstrekkelig presise innenfor dette perspektivet, de er relativt enkle og de er forståelige. Det er en viss overvekt av overordnede og lite konkrete mål, typisk f eks mål L4; ”Luftforsvaret som relevant bidragsyter i nasjonale og internasjonale operasjoner.” Noen flere konkrete mål vil kunne bidra til en bedre balanse og til at målene bedre vil kunne være retningsgivende for underliggende enheter og medarbeidere. Det faktum at relativt konkrete initiativ er knyttet til de enkelte målene bidrar imidlertid til at de blir lettere operasjonaliserbare både for medarbeiderne i LST og for ledelsen ved uteavdelingene som skal implementere modellen lokalt. ”Desired End State”-beskrivelser knyttet til målene bidrar også til at målene blir lettere operasjonaliserbare for brukerne.

Det strategiske kartet (se vedlegg 1) og de fleste av de strategiske målene er videre rimelig fremtidsrettet – det er morgendagen fremfor gårsdagens eller dagens situasjon som synes å være i fokus. Dette illustreres ikke minst gjennom at det i det strategiske kartet er en tenkt tidsakse fra venstre mot høyere. Mål lengst til venstre er mer kortsiktig enn mål til høyere. Dette samme fremtidsperspektivet synes imidlertid ikke like enkelt å holde i fokus for de respektive lederne under deres strategimøter og i deres daglige arbeide – flere av dem faller ofte tilbake til dagens og endog gårsdagens problemer med flystatus, personellstatus osv¹⁵⁴. Relativt kortsiktige styringsparametere bidrar også til fokus på dagens situasjon og på taktikk isteden for strategi. Dette kommer jeg tilbake til under diskusjonen av styringsparameterne nedenfor. I følge metodeteamet skjer det imidlertid en gradvis utvikling på dette området og GIL selv er pådriver i prosessen med å flytte fokus mot fremtiden, ikke bare i den teoretiske modellen, men også i praksis¹⁵⁵. For at modellen skal gi full effekt er et slikt endret fokus påkrevet.

LSTs strategiske kart er relativt oversiktlig, intuitivt relativt enkelt å forstå og det er tydelige innbyrdes koplinger mellom de respektive perspektivene samtidig som det er kausaliteter i målstrukturen. Det tidligere nevnte eksempelet på kausalitet (kapittel 5.2.5) indikerer også at det er en kopling til de økonomiske målene og til målene i det øverste og viktigste perspektivet. At strukturen i tillegg reflekterer den mange ganger uttalte målsettingen om å frigjøre midler på driftssiden til investeringer gir også sterke signaler til organisasjonens medarbeidere. Det strategiske kartet og de strategiske målene anses å gi et dekkende bilde av Luftforsvarets virksomhet – det fremgår ganske klart hva Luftforsvaret skal gjøre i fremtiden og hvilke områder som er prioritert. Det er altså fokus på fremdrift og det å gjøre ”de rette tingene” - ikke bare tingene rett¹⁵⁶. Imidlertid fremgår det ikke like godt hva som er den endelige målsettingen og hvordan Luftforsvaret tenker å komme dit. Koplingen mellom særlig strategi og mål er relativt svak. Dette kommer jeg nærmere tilbake til i et senere avsnitt (kapittel 6.3).

Styringsparametere knyttet til målene (se vedlegg 1) forteller noe om Luftforsvarets ambisjonsnivå og brukes til å måle i hvilken grad målsettingene nåes¹⁵⁷. Som påpekt i foregående kapittel (5.2.1 - 5.2.4) mangler LST styringsparametere for en del strategiske mål eller så er de i en del tilfeller ikke målbare. Det betyr at ledelsen ikke har noen mulighet for en objektiv kontroll og oppfølging av disse målene. Dersom målene skal ha styringsverdi må det utvikles styringsparametere til dem og de må kunne måles. Er det ikke mulig å finne direkte mål må mer indirekte mål søkes utviklet. Den regelmessige oppfølgingen av styringsparameterne skjer i de månedlige strategimøtene samtidig som det er mulig for alle med tilgang til Cockpit å følge opp på mer daglig basis. Dette innebærer at de ytre forutsetningene for å følge opp de fastsatte eller gitte målsettingene er til stede.

¹⁵⁴ Observasjon fra strategimøte i LST 28 nov -02

¹⁵⁵ Møte med prosjektoffiser A metodeteam 27 nov -02

¹⁵⁶ Prosjektleder BSC i Luftforsvret, oblt Jan Ove Akerjordet, i Hoff og Holving, 212

¹⁵⁷ Hoff og Holving, 68

De styringsparameterne som er utviklet har en balanse av finansiell og ikke-finansiell karakter (f eks midler brukt på drift og investeringer kontra operativ evne og mediaindex). Det er imidlertid ikke like bra balanse mellom "lead"- og "lag"-indikatorer. De fleste parameterne er "lag"-indikatorer og ikke like fremtidsrettet som strukturen i det strategiske kartet og de strategiske målene. Likeledes er de fleste parameterne relativt kortsiktig. Det er ingen av dem som i realiteten har en tidshorisont på over et halvt år – de fleste langt mindre. Dette innebærer at de strategiske målenes langsiktighet vil kunne overskygges av at de samme i praksis måles etter kortsiktige indikatorer, oftest på taktisk nivå. BSC som helhet vil derved kunne miste mye av sitt fortrinn i forhold til andre styringssystemer og modeller – det langsiktige og strategiske perspektivet.

Ambisjonsnivået som reflekteres i styringsparameterne innenfor de respektive målene er høyt og det kreves betydelige ressurser og tid for å kunne nå dem¹⁵⁸. Det er ingen tvil om at organisasjonen utfordres gjennom disse styringsparameterne samtidig som de involverte (lederne) anser målsettingene som realistiske. Den overgripende målsettingen i det strategiske kartet - "best på det vi gjør¹⁵⁹" - er på mange måter illustrerende. Et slikt høyt ambisjonsnivå innebærer også relativt stor fallhøyde. På grunnlag av at prosessen i Luftforsvaret er å anse som et pilotprosjekt ville det være en sikrere løsning å velge et litt lavere ambisjonsnivå. Derigjennom vil sannsynligheten for å kunne høste erfaringer til senere BSC-implementeringer i Forsvarets øvrige organisasjon økes. Det ville også innebære et større fokus på etablering av en "BSC-kultur" og motivasjon for BSC fremfor et fokus på og streben etter oppnåelse av ambisiøse mål. Dersom implementeringen imidlertid lykkes vil Luftforsvaret også ha "slått to fluer i en smekk" gjennom at de både har løftet egne prestasjoner betydelig samtidig som de har høstet verdifull erfaring med et BSC innføringsløp med høyt ambisjonsnivå. Risikoen er imidlertid altså relativt høy.

Parameterne er relativt enkle å forstå, også for utenforstående. De er egnet for kommunikasjon, relevante (linket til målene) og stort sett enkelt tilgjengelige, altså enkle å ta frem i rett tid ved hjelp av IT-løsningen. Prosessen med å skaffe til veie data innenfor de respektive styringsparameterne vil derved, isolert sett, neppe føre til "measure fatigue" i organisasjonen eller urimelig høye kostnader knyttet til målingene. Videre er styringsparameterne tilsynelatende også reliable – ved en gjennomgang av disse samt gjennom observasjon av hvordan de brukes kan jeg ikke finne noen klare indikasjoner på at de måler noe annet enn det de gir seg ut for å måle. Følgelig gir de også en rimelig god pekepinn på den reelle statusen innenfor det aktuelle strategiske målet.

Luftforsvarets ambisjon er at prestasjoner skal evalueres på bakgrunn av oppnådde resultater, ikke på bakgrunn av gjennomførte aktiviteter. Men det er i praksis ikke kultur for resultat- og prestasjonsmåling og tilhørende konsekvenser i de fleste offentlige etater, ei heller i Forsvaret. Selv om GIL gjør den enkelte leder ansvarlig innenfor sitt område, har han få eller ingen virkemidler å ty til for enten å premiere de som utmerker seg positivt eller å

¹⁵⁸ Møte med stabssjef i LST og prosjektoffiser A metodeteam 27 nov -02

¹⁵⁹ Se overgripende (øverste) linje på Luftforsvarets strategiske kart i vedlegg 1

sanksjonere de som ikke når sine mål. Uten incentiv- og belønningssystem, eventuelt også bestrafningssystem, vil den enkelte kunne ha sterkere incentiver for å arbeide mot egne mål og ambisjoner som ikke nødvendigvis sammenfaller med Forsvarets (f eks egen karriere). Mangel på incentiv- og belønningssystem gjør det altså vanskeligere å få alle til å jobbe mot en felles målsetting og strategi. Et fåtall organisasjoner har riktig nok lyktes med implementeringen av BSC uten et belønnings- og incentivsystem, men det betones av Kaplan og Norton selv¹⁶⁰, et flertall andre forfattere og av flere BSC-brukere¹⁶¹ at slike systemer på mange måter er ledelsens nøkkel til å lykkes med BSC. I offentlig sektor er det sterke begrensninger på hva slags belønninger og incentiver som kan benyttes, men enkle virkemidler som feiring og markering, f eks ved nådde milepæler, er en mulighet som det i LST er gitt uttrykk for at ville bli verdsatt¹⁶².

6.3 Visjon og strategi

Luftforsvaret har utarbeidet en vel kommunisert visjon og strategi. At visjonen ikke anses å ha styringskraft ser jeg som et paradoks, men ikke som avgjørende for BSC-implementeringen. Et paradoks fordi en av Luftforsvarets hensikter med BSC er strategiimplementering – underforstått implementering av en strategi knyttet til en visjon. Det perspektivet på visjonen anses imidlertid ikke avgjørende fordi Luftforsvaret har en strategisk destinasjon og strategi med fokus fem år frem i tid. Et mer langsiktig perspektiv ville like fullt kunne være å foretrekke, f eks knyttet til store investeringer (f eks fartøy og fly). En annen visjon eller et mål- eller idébilde vil kunne gi dette langtidsperspektivet.

Selv om Luftforsvarets visjon er enkel og lett kommuniserbar, avdekker den noe av problemstillingen som ikke er avklart i Luftforsvaret; det er ikke tatt stilling til hvem Luftforsvaret anser for å være kunden(e). Om Luftforsvaret skal levere sine produkter og tjenester til FSJ, til det norske folk representert ved politikerne eller til NATO har ikke vært gjenstand for noen nevneverdig diskusjon¹⁶³. Alle disse aktørene stiller krav til Luftforsvaret og deres produkter og tjenester. Dette bidrar også til at visjonen skaper en grad av usikkerhet knyttet til om Luftforsvaret skal bidra nasjonalt og internasjonalt som en egen enhet eller som en del av Forsvaret. I dag gjør Luftforsvaret begge deler. Denne manglende avklaringen har også en del implikasjoner for BSC-strukturen i sin helhet og de strategiske målene i særdeleshet. Gjennomgående er målene knyttet til Luftforsvaret og deres egen virksomhet isolert. Unntakene er mål P6 og L4 ("forbedre eksterne relasjoner" og "Luftforsvaret som en relevant bidragsyter i nasjonale og internasjonale operasjoner"). Det førstnevnte er knyttet til elementer utenfor Forsvaret (det sivile samfunnet). Mål L4 har en knytning til Forsvarets øvrige virksomhet gjennom sin ordlyd; "...som... bidragsyter..." er å forstå som at Luftforsvaret inngår som et element i Forsvarets totale bidrag til både nasjonale og internasjonale operasjoner. Dette er tilsynelatende den eneste knytningen innenfor BSC-modellen mot Forsvaret som helhet. Gjennomgående synes det altså som om de

¹⁶⁰ Kaplan og Norton (1999), 264

¹⁶¹ Hoff og Holving, 189, påpeker f eks at mangel på system for prestasjonsmåling er en av de største barrierene for en BSC-implementering

¹⁶² Inger C Rønning, 23, 28 og 30

¹⁶³ E-mail fra prosjektoffiser A metodeteam datert 27 feb -03

strategiske mål speiler strategi og visjon rimelig godt, men visjonen er formulert innenfor en ramme som i store trekk synes noe snevert fokusert på Luftforsvaret. En for snever tolkning av BSC er hevdet å være en av de største barrierene i et BSC-implementeringsløp¹⁶⁴.

Både avdelingenes og individers målsettinger må koples til organisasjonens strategi¹⁶⁵. Luftforsvaret har foreløpig ikke slutført denne prosessen verken på avdelings- eller individnivå. FSJ utarbeider i disse dager sitt BSC-konsept og modellen er under utrulling til uteavdelingene i Luftforsvaret. Gjennom alle disse tre nivåene (FSJ – LST - Luftforsvarets avdelinger) vil det måtte være en ”rød tråd” i strategiene og de strategiske målene uten at det derved skal utvikles noen form for målhierarki. Så langt anses koplingen mellom Forsvarets øverste nivå (FSJ) og LST å være svak. Fra Luftforsvarets ledelse og ned til uteavdelingene synes den å være tilfredsstillende gjennom at strategi og mål kommuniseres nedover samt at møter og ledersamlinger gjennomføres lokalt.

De fleste organisasjoner kan relativt problemfritt utforme en strategi. Iverksettelsen av den samme strategien er imidlertid langt vanskeligere. Det er i denne rollen BSC har en av sine store fortrinn fremfor andre modeller¹⁶⁶. En vesentlig forutsetning for en vellykket implementering av strategien er at den må bli en del av alle medarbeidernes hverdag og strategiarbeidet må derigjennom bli en kontinuerlig prosess¹⁶⁷. Så synes imidlertid ikke helt å være tilfelle på nivået under toppledelsen i LST. De fleste kjenner visjonen og strategien, men en betydelig andel på lavere nivå har problemer med å forstå strategien som sådan og kople den til deres egne arbeidsoppgaver¹⁶⁸. Under slike omstendigheter kan den vanskelig bli en del av deres hverdag. Det gjenstår med andre ord en del arbeide for å gjøre innholdet i strategien og hva denne innebærer kjent for alle. Gjennom dette vil koplinger mellom personellet og organisasjonens målsettinger kunne etableres.

I omstillingsarbeidet som foregår i Luftforsvaret synes det ikke som om de strategier og de prioriteringer BSC-arbeidet har brakt frem er hensyntatt i utviklingen av den nye organisasjonen slik som litteraturen fremhever at det bør gjøres (organisasjonen må bli ”aligned” til strategien)¹⁶⁹. Omorganiseringene gjennomføres dels etter pålegg fra høyere hold, og dels på bakgrunn av andre styringssystemer og -dokumenter (f eks produksjonsplan), foreløpig ikke i nevneverdig grad på grunnlag av de mål og prioriteringer som fremkommer av BSC-prosessen. For å iverksette de visjoner, mål og strategier som utvikles gjennom BSC vil det være nødvendig for Luftforsvarets ledelse å få til en rimelig tilpasning av organisasjonen til de samme visjoner, mål og strategier. Får ikke Luftforsvaret til dette vil organisasjon og strategi kunne

¹⁶⁴ Hoff og Holving, 189

¹⁶⁵ Olve et al, 271

¹⁶⁶ Kaplan og Norton (1999), 43

¹⁶⁷ Hoff og Holving, 136

¹⁶⁸ Spørreundersøkelse gjennomført av OU-stipendiat i LST våren 2003 konkluderer med at ca 30% av alt personell i LST mener Luftforsvarets strategi er lite meningsfull for dem selv og at den ikke er tydelig. Omtrent den samme prosentandel opplever ikke sin egen jobb som viktig for å få gjennomført Luftforsvarets strategi og de anser selv å ha lite eierforhold til strategien.

¹⁶⁹ Kaplan og Norton (2001), 11

leve sine egne "liv" uavhengig av hverandre. Slike forutsetninger gir sjelden grunnlag for effektiv drift og det blir vanskelig å gjøre "de rette tingene".

6.4 Lederstyrt innføring og oppfølging

GIL har selv initiert BSC-implementeringen i Luftforsvaret og følger denne i praksis opp personlig, blant annet ved at han selv leder strategimøtene og ved at alle målsvarlige rapporterer direkte til ham. Dette, sammen med hans personlige engasjement, bidrar til at hele organisasjonen på de fleste områder trekkes med i implementerings- og gjennomføringsprosessen. GILs uformelle og direkte lederstil samt hans evne til å kommunisere sine budskap bidrar også til åpenhet i ledergruppen – f eks er terskelen for å rapportere rødt relativt lav. Når en ansvarlig rapporterer rødt søkes felles løsninger på problemet isteden for syndebukker og fordeling av skyld¹⁷⁰. Dette bidrar både til åpen kommunikasjon og konstruktive løsninger på de problemer som oppstår. Inntrykket av at prosessene er lederstyrt forsterkes også av at stabssjef fungerer som sponsor. Ledergruppens uensartede sammensetting medfører at alle mål og styringsparametere utarbeides og diskuteres fra ulike synsvinkler; teknisk, operativt, administrativt osv. Dette er en sikring som har alle muligheter for å gi god kvalitet på de strategiske mål og parameterne for målingen av disse.

LST har en kontinuerlig dialog både internt og med uteavdelingene knyttet til hvilken grad av sentralstyring de skal utsettes for. En del detaljstyring, kontroll- og rapporteringsrutiner må elimineres og legges om dersom BSC skal kunne benyttes som intensjonen skissert i litteraturen; som strategisk styringsverktøy. Den friheten uteavdelingene er gitt til selv å utarbeide de strategiske målene indikerer at Luftforsvaret søker å desentralisere ansvar samtidig som det gjennom BSC-strukturen stilles krav til måloppnåelse på lavere nivåer. Dette er i henhold til intensjonen med BSC og gir gode forutsetninger for å lykkes med implementeringsløpet.

6.5 Involvering - skape en felles forståelse

BSC-prosessen i Luftforsvaret involverer flere personellgrupper. Gjennom ekspertteamet koples personell fra flere deler av organisasjonen inn i prosessen på et tidlig tidspunkt. Gjennom informasjon av ulik karakter (skriftelig materiale, informasjonsmøter, elektroniske medier ol) holdes øvrige deler av organisasjonen oppdatert på utviklingen innenfor BSC-implementeringen. Det synes imidlertid å mangle er *tidlig* involvering av personell lenger ned i organisasjonen ut over medlemmer i ekspertteamet. Dette personellet involveres innenfor de fleste områder gjennom informasjon *etter* at avgjørelser er tatt. Det ideelle er at prosessene går kontinuerlig både oppover og nedover i hele organisasjonen for derved å få bredest mulig involvering for igjen å skape best mulige løsninger. Dette er imidlertid svært tid- og ressurskrevende.

Jeg har tidligere (kapittel 4.9) påpekt at åpenhet er nødvendig. Slik åpenhet er i flere sammenhenger en utfordring for Forsvaret av rent sikkerhetsmessige hensyn. Det vil ikke være mulig innenfor dagens sikkerhetsbestemmelser og ei heller forsvarlig å gi alt personell tilgang til alt materiale knyttet til BSC. Særlig problematisk er dette fordi spesielt enhetenes strategi og planverk

¹⁷⁰ Observasjon fra strategimøte i LST 28 nov -02

normalt er gradert opp til hemmelig. Alt personell er ikke klarert for denne graderingen og vil således ikke kunne få tilgang til en del av materialet. Det vil også kunne være en sikkerhetsrisiko å gjøre alt materiale tilgjengelig for utenforstående, også ”kunder” (leverandører, sivilbefolkningen m fl). Jeg brukte tidligere eksemplet med status på flyparken og flygerne. Det er ikke hensiktsmessig at denne statusen løpende er tilgjengelig for alle og enhver – det vil på sikt kunne påvirke nasjonens sikkerhet. Den parameteren inngår imidlertid i BSC-strukturen. Forsvaret vil vanskelig kunne løse dette problemet optimalt og med dagens sikkerhetsbestemmelser vil ikke alt materiale kunne gjøres tilgjengelig, verken for alt personell i egen organisasjon eller for alle utenforstående interessenter. Det vil altså kun være ugradert eller lavt gradert materiale som vil være tilgjengelig for alle. Dette kan begrense personellens mulighet til å jobbe mot samme mål og det kan redusere involveringen og derved motivasjonen hos deler av personellet. Imidlertid er det grunn til å tro at de mest sentrale deler av personellet vil ha tilgang til *nødvendig* materiale (de fleste har nødvendig sikkerhetsklarering) slik at denne mangel på åpenhet ikke vil være avgjørende for en vellykket BSC-implementeringen.

Informasjon som ligger i IT-løsningen Cockpit er tilgjengelig for det meste av personellet i LST og det tas sikte på å gjøre informasjon knyttet til lokale BSC-strukturer tilgjengelig for alt personell med sikkerhetsklarering også ved uteavdelingene. Dette gir grunnlag for bred involvering og felles forståelse på alle nivåer. Utfordringen blir å få til en *tidlig* involvering av flest mulig. Generelt anser jeg at BSC-prosessen i Luftforsvaret involverer en tilstrekkelig bred sammensatt personellgruppe til å kunne høste relevante og verdifulle erfaringer for det videre implementeringsløpet i Forsvaret.

6.6 IT-løsning

Til tross for at IT-løsningen anses å være noe ”tung”, fyller den brukernes krav og anses å være tilfredsstillende. Løsningen kunne vært langt rimeligere og enklere, og derved mer brukervennlig, enn dagens omfattende SAP-løsning. Med web-grensesnitt i ny versjon og en del ny funksjonalitet vil brukervennligheten imidlertid øke. Slik løsningen nå fremstår er den tilpasset og støtter ledelses- og styringsprosessene i Luftforsvaret og ikke omvendt (slik den første løsningen hadde flere elementer av). Løsningen gir GIL og stabssjef den oversikt de ønsker, rapporteringen fungerer som forutsatt og status på de respektive mål lar seg lett visualisere ved trafikklysfarger. Løsningen er ennå ikke utviklet for lavere nivåer, men mulighetene ligger inne. Det er også mulig å kople Cockpit til andre datasystemer Luftforsvaret bruker. Likeledes er det potensiale for å hente data fra enda flere andre applikasjoner (først og fremst databaser) enn det som gjøres i dag slik at det blir enklere og mindre ressurskrevende å hente fram data til BSC-strukturen. Gjennom at løsningen også sikrer at historikken lagres vil den bidra til kontinuitet i prosessen selv om personell fortsatt roterer relativt hyppig. Med fleksibiliteten i Cockpit og dens kapasitet til å håndtere data som både legges inn av brukere og som hentes fra andre applikasjoner synes det ikke som om IT-løsningen i seg selv vil være noen begrensende faktor for å lykkes med BSC-implementeringen i Forsvaret. Begrensningene ligger snarere i brukernes vilje og evne til å utnytte løsningen fullt og gi tilgang til alt klarert personell. Målsettingen om på sikt å erstatte andre løsninger med Cockpit er ambisiøs og vil kreve mye tid og ressurser

initielt, men vil på sikt kunne gi Luftforsvarets ledelse et kraftfullt verktøy for enhetlig styring av organisasjonen.

6.7 Kopling til andre styringssystemer og -mekanismer

I dagens situasjon kommer BSC i stor grad på toppen av andre styringssystemer og rapporteringsrutiner i Luftforsvaret. Modellen erstatter ikke noen andre systemer og er ikke i nevneverdig grad er koplet mot andre styringssystemer. Illustrerende i så måte er det at ledergruppen avholder ledergruppemøter i forkant av BSC-møter – de er ikke integrert. Dette indikerer manglende sammenheng og integrering av BSC og øvrige prosesser i LST. Dette resulterer i første omgang i merarbeide. Dersom BSC og andre styringssystemer ikke er helt avstemt og harmonisert vil dette også kunne resultere i tvetydighet i forhold til hva som faktisk er gjeldende og hva som prioriteres. En slik harmonisering og avstemning vil være mulig i en liten organisasjon, men innenfor en så stor og kompleks organisasjon som Forsvaret vil det være tilnærmet umulig. Et konkret eksempel er at ingen gamle rapporter så langt er erstattet med noen form for BSC-rapportering – de kommer i tillegg. På litt sikt er koplingen mellom styringssystemer tenkt utviklet, særlig i forhold til perspektivplanen og styringsdialogen. Det er også en uttrykt målsetting å kutte ned antall rapporter¹⁷¹. En *overordnet* knytning til investeringsprosessen finnes i flere av de strategiske målene, men knytningen til budsjettprosessen er svak. Mer konkret knytning til investeringsplan og budsjettprosessen generelt bør på sikt søkes innarbeidet i BSC-strukturen. For å ha forutsetninger for å lykkes vil en ytterligere integrering mellom BSC og de øvrige ledelses- og styringsprosesser være et sentralt element. Manglende integrasjon med øvrig ledelses- og styringsprosesser anses å være en av de største barrierene knyttet til implementeringen av BSC¹⁷².

6.8 Tid og ressurser

Under avsnittet om IT-løsningen nevnte jeg at den første versjonen av Cockpit i realiteten måtte forkastes og utviklingen påbegynnes på nytt. Også de strategiske målene oppdateres løpende. Dette indikerer at LST har innsett at den første løsningen ikke er den endelige og at dette er en dynamisk prosess. Det indikerer også at ledelsen er innstilt på at implementeringen vil ta tid og vil kreve ressurser samtidig som ledelsen ikke lar ”det beste bli det godes fiende”.

Luftforsvaret har laget sin egen tilpasning av Kaplan og Nortons modell, men har også hentet erfaringer fra organisasjoner som har ”gått veien” tidligere¹⁷³. Dette innebærer at en del feil og misforståelser unngås. Luftforsvarets ledelse synes også å være bevisst at jo lenger ned i organisasjonen en implementerer BSC, jo større tidsuttak vil kreves. Følgelig er det besluttet i første omgang kun å implementere BSC på to nivåer. Derved blir implementeringen mindre komplisert og tidsuttaket mindre. Ved samtidig å benytte mye av det arbeidet som allerede er utført i BSC-implementeringen sparer også Luftforsvaret tid og ressurser. Det er altså gjennomgående en pragmatisk tilnærming til implementeringen og dette vil generelt være tid- og ressursbesparende.

¹⁷¹ E-mail fra stabssjef LST datert 13 mar -03

¹⁷² Hoff og Holving, 190

¹⁷³ Prosjektleder BSC i Luftforsvaret, oblt Jan Ove Akerjordet, i Hoff og Holving, 212

Luftforsvarets ledelse bruker betydelig tid ikke bare på rapportering av status på satte mål, men også på å evaluere målene i seg selv. Derved er forutsetningene for ”double-loop” læring til stede. Så langt er det imidlertid ikke avsatt nevneverdig tid til feedback fra organisasjonens lavere nivåer. Også her er det potensiale for ytterligere ”double loop” læring, men det utnyttes så langt ikke fullt ut.

Ved å betrakte Luftforsvarets implementering som et pilotprosjekt vil de høstede erfaringene trekkes inn i den videre utrulling. Derigjennom vil Forsvaret trolig spare tid og ressurser ved den videre implementeringen. Som pilotprosjekt er imidlertid ambisjonen kun å hente erfaringer fra Luftforsvarets BSC-implementering. Pilotprosjektet vil altså ikke være grunnlag for å avgjøre om full implementering i hele Forsvaret skal gjennomføres eller ikke. Denne implementeringen er allerede påbegynt. Her har altså ikke Forsvaret tatt seg tid til å avvente resultatene av pilotprosjektet for å ta stilling til full implementering eller ikke. Dette innebærer en betydelig øket risiko samtidig som ikke alle erfaringer vil være tilgjengelig før full implementering iverksettes.

De ressursene og den tiden Luftforsvaret har nedlagt i BSC (informasjonsmateriale, ekspertstøtte, ledergruppens tidsuttak med mer) tyder på en helhjertet implementeringen så langt. Entusiasmen i ledelsen og i metodeteamet er fortsatt betydelig og modellen innføres tilsynelatende helhjertet gjennom at det fortsatt investeres relativt mye tid og ressurser i implementeringsprosessen. For at ikke initiativet skal dø ut vil den samme helhjertede tilnærmingen måtte bibeholdes også under de senere faser og under implementeringen i Forsvarets øvrige organisasjon. Det er imidlertid i dagens situasjon lite som tyder på at prosessen og initiativet vil få lov til å dø ut. Gjennomgående er hovedinntrykket at den tiden og de ressursene som avsettes anses tilstrekkelig. Samtidig betrakter Luftforsvarets ledelse tids- og ressursuttaket som langsiktig utviklingskapital mer enn bare en faktisk og kortsiktig kostnad. Dette indikerer at BSC internt betraktes som et vesentlig element i videreutviklingen av Luftforsvaret.

6.9 Kommunikasjon

Jeg har tidligere argumentert for at de strategiske målene og styringsparameterne i hovedsak er lett forståelige og lett tilgjengelig (se kapittel 6.2) . De er derved også relativt enkle å kommunisere. Det er etablert rutiner for gjennomføringen av denne kommunikasjonen samtidig som en rekke kanaler benyttes; Luftled, video, informasjonsbrosjyrer, kalendermaterieell, gaver, visuell profil, intranet med mer. Budskapet når i de fleste tilfeller fysisk frem til målgruppen. Det er imidlertid ikke utviklet rutiner for å sikre at budskapet er oppfattet slik det er ment. Slik ”feed-forward” er dels grunnlaget for ”double-loop” læring og dels grunnlag for effektivisering av kommunikasjonsprosessene. Slike rutiner ville trolig f.eks. avdekke at ikke alt personell i LST synes å forstå hva Luftforsvarets strategi som sådan innebærer og hvilke føringer den legger for deres arbeidsoppgaver. Den spørreundersøkelse som er gjennomført (ref kapittel 6.3) gir ikke vitenskapelig grunnlag for absolutte konklusjoner, men resultatet *indikerer* at LST bør

vurdere å systematisere den delen av kommunikasjonsprosessen som er koplet til "feed-forward".

For å kommunisere status på de respektive mål brukes trafikklysfarger som en enkel form for visualisering. Det er imidlertid stor forskjell på hvordan de respektive ansvarlige rapporterer - hvor de "legger lista" for de ulike fargene, hvor konkrete de er, deres tidshorisont og så videre. Det tidligere nevnte eksempelet knyttet til måling av antall utenlandsoppdrag Luftforsvaret skal akseptere (ref kapittel 5.2.6) er illustrerende. Dersom denne type kommunikasjon skal brukes må den være entydig. En samkjøring av ledergruppen innenfor dette område vil være påkrevet, men det er grunn til å tro at dette utvikler seg over tid og gjennom arbeide med rapporteringen.

Med det fokus Luftforsvaret har på leveranser til FSJ virker det rimelig at det meste av kommunikasjonsressursene brukes internt. Uten å ha definert en eller flere eksterne "kunder" er det ikke behov for å legge ned like mye tid og ressurser på kommunikasjon mot denne/disse. Imidlertid vil dette kunne endre seg dersom Luftforsvaret etter hvert definerer eksterne interessenter som sin kunde i noen form, f eks det norske folk ved politikerne, NATO el. De initiativ som gjennomføres koplet til eksternt kommunikasjon er i store trekk knyttet til BSC. Dette gir troverdighet både internt og eksternt i tillegg til at det tyder på at et økende antall oppgaver faktisk legges inn i BSC-strukturen.

7 Konklusjoner og sluttsatser

7.1 Oppfyllelse av de respektive suksesskriterier

Det er en rekke forutsetninger og kriterier som må oppfylles for å kunne lykkes med en så vidt omfattende prosess som en BSC-implementering. Jeg har identifisert i alt ni suksesskriterier som i størst mulig grad bør oppfylles for å ha best mulige forutsetninger for at Forsvaret skal kunne lykkes med en slik implementering. Innenfor rammen av den graderingen jeg redgjorde for i metodekapittelet (kapittel 2.4) anser jeg at de ni kriteriene er oppfylt eller innfridd som følger;

Hensikten med BSC

Gradering: Oppfylt tilnærmelesvis fullt og helt

Mangler: Relativt høy risiko ved å bruke BSC i mange hensikter

Perspektivene, målene og styringsparametrene

Gradering: Delvis oppfylt

Mangler: For mange mål under perspektivet "interne prosesser"

En del strategiske mål mangler styringsparametere

Overvekt av overordnede mål (flere konkrete mål ønskelig)

Overvekt av "lag"-indikatorer (flere "lead"-indikatorer ønskelig)

Overvekt av kortsiktige styringsparametere

Belønnings- og incentivsystemer lite eller ikke utviklet

Ikke kultur for prestasjonsmåling i Forsvaret

Visjon og strategi

Gradering: Delvis oppfylt

Mangler: Perspektiv ut over 5 år mangler
Kunden(e) ikke definert
Strategien ikke forstått av alt personell
Liten kopling til visjon, strategi og mål på overordnet nivå (FSJ)
Utviklingen av "ny" organisasjon tilpasses ikke til strategien(e)

Lederstyrt innføring og oppfølging

Gradering: Oppfylt tilnærmevis fullt og helt

Mangler: Noe uklart i hvilken grad uteavdelingene skal sentralstyres

Involvering – skape en felles forståelse

Gradering: Oppfylt i betydelig grad

Mangler: Tidlig involvering av personell lengre ned i organisasjonen
Gradert materiale vanskeliggjør åpenhet

IT-løsning

Gradering: Oppfylt tilnærmevis fullt og helt

Mangler: Noe "tung" løsning som bl a begrenser brukervennligheten noe

Kopling til andre styringssystemer og -mekanismer

Gradering: Oppfylt i noen grad

Mangler: Ingen integrering med budsjettprosessen
Lite integrering med andre styringsprosesser og –mekanismer
Rapporteringsomfang foreløpig øket snarere enn redusert

Tid og ressurser

Gradering: Oppfylt tilnærmevis fullt og helt

Mangler: Ikke avsatt tid til feed-back fra organisasjonens lavere nivåer
Ikke avsatt tid til å avvente resultat fra pilotprosjektet før endelig avgjørelse om full implementering fattes

Kommunikasjon

Gradering: Oppfylt i betydelig grad

Mangler: Ingen eller liten "feed-forward" på kommuniserte budskap
Ulik oppfatning av visuelt kommunisert status på strategiske mål

Det er betydelige sprik i grad av innfrielse av de respektive suksesskriteriene. Basert på et gjennomsnitt av graderingen av de ni kriteriene vil implementeringsprosessen som helhet få en gradering "oppfylt i betydelig grad". Imidlertid er det et suksesskriterium som får en lav gradering og må vies særlig oppmerksomhet; koplingen til andre styringssystemer og –mekanismer.

7.2 Konklusjon

Forsvaret har en noe spesiell karakter og flere særegenheter i forhold til de fleste andre virksomheter. Dette anser jeg imidlertid ikke at vil være til større hinder for en vellykket implementering og senere bruk av BSC enn hva annen både offentlig og privat virksomhet opplever. Det er med andre ord i utgangspunktet lite som tyder på at BSC ikke er egnet for Forsvaret.

Aktuell litteratur skisserer en hel rekke krav og kriterier som bør tilfredstilles. Jeg har identifisert de ni jeg oppfatter at litteraturen skisserer som de mest sentrale – mine suksesskriterier. Av ovenstående oppstilling kan det synes som om det er et relativt stort antall feil og mangler i Luftforsvarets implementeringsløp i forhold til disse suksesskriteriene. Som jeg har argumentert gjennom kapittel 6 er det imidlertid langt mer som er gjort riktig sett opp mot aktuell litteratur. Jeg anser at de påpekte feil og mangler er av en karakter og et omfang som gjør at forutsetningene for en videre BSC-implementeringen i hele Forsvarets organisasjon fortsatt er til stede. I det videre implementeringsløpet bør dog både Luftforsvaret i slutføringen av sitt pilotprosjekt, og Forsvaret forøvrig, i størst mulig utstrekning ta hensyn til disse påpekte feil og mangler. De største utfordringene ligger i integreringen av BSC med andre styringssystemer og –mekanismer samt i å utvikle en kultur for prestasjonsmålinger og tilhørende belønnings-, respektive bestrafningsstrategi. Koplingen til overordnet nivå (FSJ) og visjon og strategi, samt håndteringen av gradert materiale vil også være betydelige utfordringer i det videre implementeringsløpet. Ved å finne løsninger på disse utfordringene vil forholdene kunne legges ytterligere til rette for å sikre en vellykket videre implementering og senere maksimal nytte av BSC i det norske Forsvaret.

Forslag til fortsatt utredning og utvikling

Som jeg påpekte i beskrivelsen av hvordan problemformuleringen måtte justeres en del i forhold til mitt opprinnelige utgangspunkt (kapittel 1.2.1) er det i dag for tidlig å sammenligne effekten av BSC med andre styringssystemer. Det foreligger simpelthen ikke tilstrekkelig empiri. Om noen år vil denne empirien foreligge og det vil da være mulig å analysere om BSC har gitt Forsvarets ledelse bedre styring med sin virksomhet enn hva de hadde med de styringssystemer som enten nylig er utfaset eller som eksisterer parallelt med BSC. Jeg har i nevnte avsnitt gitt noen eksempler på innenfor hvilke dimensjoner en slik sammenligning kunne foretas.

Et annet spørsmål jeg ikke har berørt i nevneverdig grad er hvordan forsvarseffekt kan måles. Gjennom BSC vil virksomhetens ”output” i fredstid innenfor en hel rekke områder kunne måles, men om dette faktisk gir øket evne til å føre væpnet strid vil alltid kunne diskuteres med ulike utgangspunkt. Koplingen mellom virksomhet under fredsforhold og krise og krig bli helt sentral. En definisjon av ”krigens krav” i et stadig mer dynamisk trusselbilde likeledes.

Kilder og litteratur

Bøker

- Coulter, Mary K (1998); *Strategic Management*, Prentice-Hall, Inc
- Ejvegård, Rolf (1996); *Vetenskapelig metod*, Lund, Studentlitteratur (2. utgave)
- Hallgårde, Ulf og Johansson, Andreas (1999); *Att införa Balanced Scorecard*, Lund, Studentlitteratur
- Halvorsen, Knut (1987); *Å forske på samfunnet*, Oslo, Bedriftøkonomenes forlag (3. utgave)
- Hoff, Kjell Gunnar og Holving, Per Aksel (2001); *Balansert målstyring*, Oslo, Universitetsforlaget
- Holme, Idar Magne og Solvang, Bernt Krohn (1986); *Forskningsmetodikk*, Oslo, Tano AS (2. utgave)
- Kaplan, Robert S og Norton, David P (1999); *The Balanced Scorecard – från strategi till handling*, Göteborg, ISL Förlag AB
- Kaplan, Robert S og Norton, David P (2001); *The Strategy Focused Organization – How Balanced Scorecard Companies Thrive in the new Business Environment*, Boston Massachusetts, Harvard Business School Press
- Olve, Nils Göran, Roy, Jan og Wetter, Magnus (1999); *Balanced Scorecard i svensk praktik*, Malmö, Liber AB
- Yin, Robert K (1994); *Case Study Research – Design and Methods*, Thousand Oaks, California, Sage Publications (2. utgave)

Andre skriftlige publikasjoner/annet skriftlig materiale

- Rønning, Inger Constance (2003); *Luftforsvarsstaben fra visjon til virkelighet*, faglig fordypning ved FSTS' hovedstudium 2003-2003, Oslo
- Spørreundersøkelse gjennomført av OU-stipendiat ved LST, våren 2003
- Luftforsvaret (2003); *Strategi for Luftforsvaret 2003-2008*, brosjyre trykket og utgitt av FO
- Finansdepartementet (1996); *Økonomireglement for Staten*, Kongelig resolusjon av 26 januar 1996, Oslo

Andre kilder

- Oblt Martin Hallén, forelesning for CHP 01-03 Management ved FHS 10 mar -03
- Internett: www.bscworld.com datert 10 feb -03
- Intervjuer, samtaler og møter med personell i LST – se vedlegg 2

Referanse kilder

- Møte med øvlt Pontus Gillnäs, ILM/FHS, 16 okt -02 (ca 1 ½ timer)
- Tidsskriftsartikler; Luftled (årgang 2002 og 2003)
- CD'er; Informasjons-CD utgitt av LST jul -02
- Informasjons-CD utgitt av ILM ved FHS, utgave 2002;1

Luftforsvarets strategiske kart m/SP

BEST PÅ DET VIGJØR

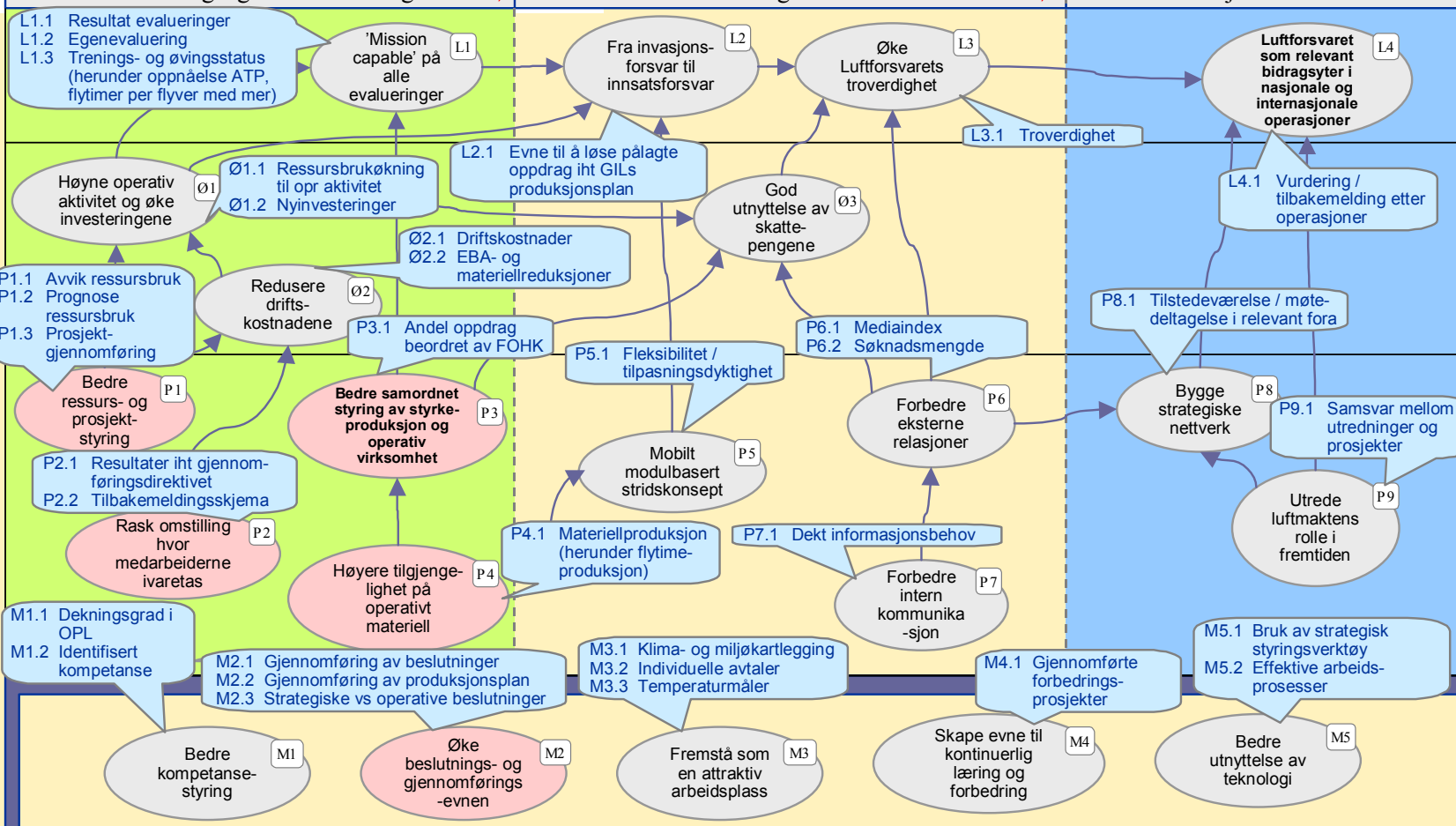
"Opp å stå"

"Forts ette å gå"

Omstilling og effektivisering

Et troverdig Luftforsvar

Innovasjon for fremtiden



Kronologisk oversikt over grunnlag for innhentede empiriske data

Hva	Med hvem	Når	Hvor	Varighet	Merknad
Samtaler/intervju	Stabssjef LST	28 jun -02	FO	ca 2 timer	
Samtaler/intervju	Övlt Pontus Gillnäs	16 okt -02	FHS	ca 1 ½ timer	Tidligere BSC-ansvarlig i FM
Samtaler/intervju	Stabssjef LST Prosjektoffiser A metodeteam	27 nov -02	FO	ca 2 timer	
Samtaler/intervju	Prosjektoffiser A metodeteam	27 nov -02	FO	ca 2 timer	
Deltakelse i møte	LSTs ledergruppe	28 nov -02	FO	ca 3 timer	LSTs strategimøte
Samtaler	Stabssjef LST Prosessleder FO BSC-prosjektoffiser FO	28 nov -02	FO	ca 1 time	
Samtaler/intervju	Prosjektoffiser A & B metodeteam	29 nov -02	FO	ca 3 timer	
Samtaler/intervju	Stabssjef LST	24 apr -03	FO	ca 1 ½ timer	
Deltakelse i møte	Personell fra LST	24 apr -03	FO	ca 1 time	BSC-informasjonsmøte
Samtaler/intervju	OU-stipendiat i LST	24 apr -03	FO	ca ½ time	Knyttet til spørreundersøkelse i LST
Samtaler/intervju	Prosjektoffiser A, B & C metodeteam	25 apr -03	FO	ca 1 ½ timer	Prosjektoffiser C delvis fraværende
Mailkontakt	Stabssjef LST Prosjektoffiser A og D metodeteam	Løpende			

Forkortelser

BSC	Balanced Scorecard (likt med balansert målstyring)
CHP	Chefsprogrammet (ved FHS i Stockholm)
COS	Chief of Staff (FSJ)
EBA	Eiendom, bygg og anlegg
FHS	Forsvarshögskolan
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FM	Forsvarsmakten (underforstått; den svenske)
FO	Forsvarets overkommando
FSJ	Forsvarssjef
FSTS	Forsvarets stabsskole (FHS' parallell i Norge)
GIL	Generalinspektør i Luftforsvaret
ILM	Institutt for lederskap og management (ved FHS)
IMAS	Integrert materielladministrasjonssystem
IT	Informasjonsteknologi
LST	Luftforsvarsstaben
LUKS	Luftforsvarets utviklings- og kompetansesenter
OPL	Oppsetningsplan (oversikt over hvilke stillinger som inngår i rammen)
OU	Organisasjonsutvikling