



Pragmatisk mål-, resultat- og risikostyring i Forsvaret?

Ideell eller seremoniell implementering av Forsvarets styringssystem i Luftforsvaret?

Per Christer Nielsen Dale

Masterstudiet i økonomi og administrasjon

Selvstendig arbeid i hovedprofilen økonomisk styring

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Veileder: Kirsten Foss

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og er godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen eller sensorer innestår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Forord

Denne utredningen er utarbeidet som en del av masterstudiet i økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole. Temaet har sin forankring i spesialiseringsprofilen økonomisk styring. Utredningen representerer avslutningen på en utdanning som har vært meget givende, interessant og utfordrende. Arbeidet med selve utredningen har vært spesielt lærerikt, og mange spennende stunder har oppstått i forskningens dype verden.

Det er flere personer som har bidratt i dette studiet, disse ønsker jeg å rette en takk til. Først og fremst vil jeg takke min veileder Kirsten Foss for presise tilbakemeldinger og effektiv veiledning med høy kvalitet. Jeg vil takke min arbeidsgiver, Luftforsvaret, for tilpasningsdyktighet i forhold til arbeidstid, ikke bare under utarbeidelsen av selve utredningen, men gjennom hele masterstudiet. Jeg vil takke alle som har stilt opp til intervju, uten at dere hadde vært villig til å dele deres kunnskap, hadde det ikke vært mulig å gjennomføre dette studiet. Jeg vil også rette en spesiell takk til Thomas Dale og Anne Cathrine Hinderaker Dale som har gjennomført korrekturlesning, samt kommet med innspill og tips til forbedringer. Til slutt vil jeg takke min kjære Kristin som gjennom de siste årene har vært tålmodig og hjelpsom, samt vist forståelse for min jobbsituasjon og mitt studieløp. Kristin, du kan nå se på tv uten å bruke hodetelefoner!

Bergen, 9. juni 2014

Per Christer Nielsen Dale

Innholdsfortegnelse

FORORD	3
FIGURLISTE	7
SAMMENDRAG.....	9
ABSTRACT	10
AKRONYMER OG FORKORTELSER	11
KAPITTEL 1: INTRODUKSJON.....	13
1.1 BAKGRUNN FOR UTREDNINGEN	13
1.2 PROBLEMSTILLING.....	15
1.3 UTREDNINGENS HENSIKT OG FORUTSETNINGER	16
1.4 RELEVANS.....	17
1.5 EMPIRI.....	18
1.6 STRUKTUR	19
KAPITTEL 2: TEORETISKE PERSPEKTIVER	21
2.1 INTERNASJONALE TRENDER FOR STYRING AV VIRKSOMHETER	21
2.2 HVA ER MÅL-, RESULTAT- OG RISIKOSTYRING?.....	22
2.3 PROBLEMER MED AVANSERTE MÅLSTYRINGSSYSTEMER.....	31
2.4 IDEELL OG SEREMONIELL IMPLEMENTERING	36
KAPITTEL 3: METODE.....	39
3.1 UTREDNINGENS FORSKNINGSDESIGN	39
3.1.1 <i>Studiets overordnede formål og tilnærming</i>	<i>39</i>
3.1.2 <i>Et kvalitativt integrert casestudie av Luftforsvaret</i>	<i>41</i>
3.2 FREMGANGSMÅTE	44
3.3 EVALUERING AV DEN VALGTE METODEN	51
3.3.1 <i>Reliabilitet</i>	<i>51</i>
3.3.2 <i>Validitet</i>	<i>53</i>
3.4 ETISKE ASPEKTER.....	55
KAPITTEL 4: PRESENTASJON AV FUNN	57
4.1 OVERORDNEDE PRINSIPPER.....	57
4.2 MÅLBILDER, MÅLDEFINISJONER OG STYRINGSPARAMETERE	60
4.3 STYRINGSDIALOGEN	65
4.4 GENERELLE OPPFATTELSE AV MRR.....	68

KAPITTEL 5: ANALYSE	71
5.1 OVERORDNEDE PRINSIPPER.....	71
5.2 MÅLBILDER, MÅLDEFINISJONER OG STYRINGSPARAMETERE.....	78
5.3 STYRINGSDIALOGEN.....	84
5.4 GENERELLE OPPFATTELSE AV MRR	88
5.5 SVAR PÅ PROBLEMSTILLINGEN	91
KAPITTEL 6: KONKLUSJON	95
6.1 PROBLEMSTILLINGEN I PERSPEKTIV; EN ENDELIG KONKLUSJON	95
6.2 STYRKER OG SVAKHETER VED FORSKNINGEN.....	98
6.3 ANBEFALINGER TIL VIDERE FORSKNING.....	99
LITTERATURLISTE.....	101
VEDLEGG A: INTERVJUGUIDE.....	105
VEDLEGG B: INFORMASJONSSKRIV TIL RESPONDENTER.....	109

Figurliste

FIGUR 1: RESULTATKJEDEN BESKRIVER HVORDAN FORSVARET PRODUSERER VERDIER VED Å BRUKE RESSURSER I GJENNOMFØRING AV AKTIVITETER SOM GIR RELEVANTE RESULTATER FOR Å OPPNÅ ØNSKET EFFEKT (FORSVARSTABEN, 2009).	25
FIGUR 2: EKSEMPEL PÅ HVORDAN MÅLBILDE ER TENKT UTARBEIDET (FORSVARSTABEN, 2009)	27
FIGUR 3: MÅLDEFINISJON MED SP (FORSVARSTABEN, 2009)	28
FIGUR 4: STYRINGSPROSESSEN FRA NIVÅ 1 TIL NIVÅ 3 I ORGANISASJONEN (BASERT PÅ ILLUSTRASJON UTARBEIDET AV FORSVARSTABEN)	30
FIGUR 5: KATEGORIER FOR IMPLEMENTERING (FENTON-O´CREEVY ET AL., 2011)	37
FIGUR 6: MRR I LUFTFORSVARET (GILS VP 2013-2016, 2013)	64
FIGUR 7: INTERNALISERING AV OVERORDNEDE PRINSIPPER FOR MRR I LUFTFORSVARET	78
FIGUR 8: INTERNALISERING AV MÅLBILDER, MÅLDEFINISJONER OG STYRINGSPARAMETERE I LUFTFORSVARET	83
FIGUR 9: INTERNALISERING AV STYRINGSDIALOGEN I LUFTFORSVARET	88
FIGUR 10: INTERNALISERING OG IMPLEMENTERING BASERT PÅ GENERELLE OPPFATTELSE AV MRR BLANT INTERVJUDELTAERNE	91
FIGUR 11: IMPLEMENTERING AV MÅL-, RESULTAT- OG RISIKOSTYRING I LUFTFORSVARET	93

Sammendrag

Hensikten med dette studiet har vært å sette søkelys på Forsvarets metode for balansert målstyring, og om dette styringssystemet, kalt mål-, resultat- og risikostyring, fungerer i praksis. En grunnleggende forutsetning for at styringssystemet skal fungere i praksis, er om det er tilstrekkelig implementert i organisasjonen. Utredningen legger til grunn at Luftforsvaret er en kritisk case for den overordnede konteksten i Forsvaret, og har søkt å komme frem til svaret på følgende problemstilling:

I hvilken grad er Forsvarets metode for mål-, resultat- og risikostyring implementert i Luftforsvaret?

Studiets forskningsdesign baseres på å være utforskende ved å fremstille åpne forskningsspørsmål for å øke forståelsen av den praktiske utøvelsen av mål-, resultat- og risikostyring i Forsvaret. Det er valgt en induktiv tilnærming, hvor konklusjonen fremkommer på bakgrunn av de observasjonene som blir lagt til grunn gjennom et integrert multimetodisk kvalitativt casestudie av Luftforsvaret. Det er nyttet dokumentstudier og semi-strukturerte intervju for å besvare forskningsspørsmålene. Intervjudeltakerne representerer forskjellige deler av Luftforsvarets virksomhet, og omtrent 25 prosent av det totale utvalget av en definert gruppe av eksperter har deltatt i intervjuene.

Studiet konkluderer med at mål-, resultat- og risikostyring er seremonielt implementert i Luftforsvaret som kritisk case, hvilket mest sannsynlig medfører en seremoniell implementering i Forsvaret, og dermed leder til en lav grad av praktisk utøvelse av styringssystemet i organisasjonen som helhet. Studiet antyder at bakgrunnen for at Forsvaret ikke lykkes med mål-, resultat- og risikostyring i praksis, skyldes hovedsakelig menneskelige aspekter, slik som for eksempel manglende ledelsesforankring, lav prioritering av systemet i organisasjonen, og at systemet ikke blir oppdatert og vedlikeholdt. Det skyldes i mindre grad strukturelle forhold ved styringssystemet, selv om enkelte strukturelle forhold også fremkommer problematisk i Forsvaret, for eksempel den akademisk kritiserte årsaks-virkningssammenhengen som antas å eksistere mellom målene i de forskjellige perspektivene ved balansert målstyring.

Abstract

The purpose of this research has been to focus on the Norwegian Armed Forces method of using the balanced scorecard, and whether this performance measurement system, named "target, performance and risk management", works in practice. A basic prerequisite for the performance system to work in practice is that it's adequately implemented in the organization. The study assumes that the Royal Norwegian Air Force is a critical case for the overall context of the Norwegian Armed Forces, and has sought to answer the following problem statement:

To what extent is the Norwegian Armed Forces method of "target, performance and risk management" implemented in the Air Force?

The research design is exploratory by asking open research questions to gain insight into the practical exercise of "target, performance and risk management" in the Norwegian Armed Forces. The study takes an inductive approach, in which the conclusion is derived through an integrated multimethod qualitative case study of the Royal Norwegian Air Force. The study utilizes semi-structural interviews and documentary data to answer the research questions. Participants in the interviews represent different branches in the organization, and about 25 percent of the total sample of a defined group of experts in the Royal Norwegian Air Force participated in the interviews.

The study concludes that "target, performance and risk management" is ceremonially implemented in the Royal Norwegian Air Force as a critical case, which most likely means a ceremonial implementation in the Norwegian Armed Forces, thus leading to a low degree of practical exercise of the performance management system in the organization as a whole. The study suggests that the reason why the Norwegian Armed Forces doesn't succeed using their performance management system in practice, due mainly to behavioural issues, such as lack of management commitment, low priority among the practitioners, and that the performance management system is not regularly updated and maintained. Structural issues are also presented as problematic in the study, such as the academic criticized cause-and-effect relationship that is assumed to exist between the different perspectives in the balanced scorecard. However, this is less important for the implementation compared to behavioural issues.

Akronymer og forkortelser

BM	Balansert målstyring
BRA	Budsjett- og resultatansvarlig
BSC	Balanced Scorecard
DIF	Driftsenhet i Forsvaret
DIVØ	Direktiv for virksomhets- og økonomistyring (i Forsvaret)
EBA	Eiendom, bygg og anlegg
FD	Forsvarsdepartementet
FSJ	Forsvarssjefen
FÅR	Forsvarssjefens årsrapport
GIL	Generalinspektøren for Luftforsvaret (øverste sjef i Luftforsvaret)
HRM	Human resource management
IVB	Iverksettingsbrev
LF	Luftforsvaret
LST	Luftforsvarsstaben
LV	Luftving
MRR	Mål-, resultat- og risikostyring
MRS	Mål- og resultatstyring
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NPM	New Public Management
RKR	Resultat og kontrollrapport
R&T	Rettelser og tillegg (til virksomhetsplan)
RØS	Reglement for økonomistyring i staten
SP	Styringsparameter
VP	Virksomhetsplan

Kapittel 1: Introduksjon

Dette kapittelet presenterer bakgrunnen for utredningens tema, og hvilke problemstillinger studiet søker å besvare. Kapittelet gir et overordnet innsyn i studiets hensikt og formål, dets relevans for samtiden, samt den faglige og teoretiske tilnærmingen.

1.1 Bakgrunn for utredningen

Gjennom de siste hundre årene har det utviklet seg en rekke nye modeller og ideer for hvordan man bør utforme og bruke styringssystemer i store virksomheter (Bjørnenak, 2013; Bragelien, 2011). Styringssystemene har stort sett fokusert på finansielle måltall, og dermed ikke vært særlig tilpasset offentlig forvaltning. På 1990-tallet kom imidlertid professorene Johnson og Kaplan med kraftig kritikk til praktiseringen av økonomiske styringssystemer i boken *Relevance Lost – the rise and fall of management accounting* (Bjørnenak & Kaarbøe, 2011). Balansert målstyring (BM), eller Balanced Scorecard (BSC), er et styringssystem som ble utviklet i kjølvannet av denne kritikken. Dette styringssystemet hadde et større fokus på ikke-finansielle perspektiver og var dermed bedre tilpasset offentlig forvaltning (Abdel-Kader, Moufty & Laitinen, 2011). Ulike former for mer avansert målstyring, og spesielt balansert målstyring, har fått stort akademisk gjennomslag de siste tiårene (Bjørnenak, 2013). Videre viser en rekke studier at adopsjonsraten for balansert målstyring er høy både i privat næringsliv og offentlig sektor (Abdel-Kader, Moufty & Laitinen, 2011; Bjørnenak & Kaarbøe, 2011; Neely, Kennerly & Martinez, 2004). Den relativt høye adopsjonsraten kan tyde på at denne typen styringssystem fungerer godt i praksis. Det viser seg imidlertid at 50 til 70 prosent av mer avanserte styringssystem, slik som BM, feiler i praksis ved at virksomheter ikke får systemet til å fungere slik det i utgangspunktet er tenkt (Waal & Counet, 2009).

Forsvaret er en organisasjon som har relativt mye erfaring med balansert målstyring. I 2001 var Luftforsvaret blant de første statlige virksomhetene i verden som aktivt tok i bruk BSC™ (Palladium, 2014), en spesifikk metode for balansert målstyring utviklet av Harvard-professorene Kaplan og Norton. Allerede to år senere, i 2003, fikk Luftforsvaret tildelt prisen ”Palladium Balanced Scorecard Hall of Fame for Executing Strategy” (Palladium, 2014). En pris som blir tildelt virksomheter som har oppnådd ekstraordinære resultater gjennom bruk av Kaplan og Norton sitt BSC™. Til tross for den tilsynelatende suksessen styringssystemet

hadde, gikk Luftforsvaret bort fra metoden BSC™ i 2004 av uklare årsaker. Senere har Forsvaret utviklet sitt eget styringssystem kalt mål-, resultat-, og risikostyring (MRR). Dette styringssystemet baserer seg på de grunnleggende styringsprinsippene for norsk statsforvaltning, og er konkretisert og tilpasset Forsvaret gjennom Direktiv for virksomhets- og økonomistyring (DIVØ). Selv om Forsvaret omtaler styringssystemet som mål-, resultat-, og risikostyring, er det i realiteten en metode for balansert målstyring, og det er vanlig at styringssystem med tilsvarende oppbygning omtales som balansert målstyring i litteraturen. Den tidlige erfaringen Forsvaret tilegnet seg med BSC™, og senere utvikling av en spesifikk form for balansert målstyring tilpasset organisasjonen, indikerer at Forsvaret står i en særstilling i forhold til å kunne utøve balansert målstyring på en suksessfull måte. Dermed kan det foreslås at Forsvaret er en organisasjon som lykkes med utøvelse av balansert målstyring i praksis, men gjør de virkelig det?

Mål- og resultatstyring i offentlig sektor har i den siste tiden fått en del kritikk, og tidligere toppledere, både i Politiet og Forsvaret, har gått ut mot målstyringssystemene i egen organisasjon. Spesielt har Politietaten kommet i søkelys gjennom Gjørv-kommisjonen, den offentlige utredningen som ble iverksatt på bakgrunn av det tragiske terrorangrepet 22. juli 2011 i Oslo og på Utøya. Kommisjonen konkluderer blant annet med at ”ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig” (22. juli-kommisjonen, 2012, s. 16). Et forhold som blir trukket frem, er at politiet har utviklet mål på de områdene som er enklest å måle, ikke nødvendigvis på de områdene der klare mål og forventinger er viktigst (22. juli-kommisjonen, 2012, s. 314). Tidligere politidirektør Ingelin Killengren uttalte i Klassekampen at mål-, og resultatstyring ledet til en meningsløs detaljstyring av politiet, hvor mange mål og delmål som skulle vurderes og rapporteres, verken førte til god styringsdialog eller gode resultater (Skjeseth, 2012). Det kan altså synes som om målstyringssystemet til politiet ikke har fungert i praksis. Men er det imidlertid slik at Forsvarets metode for mål- og resultatstyring kan forventes å fungere bedre en politietatens metode? I følge Sverre Diesen, tidligere toppsjef i Forsvaret, er dette ikke tilfelle. Basert på sin erfaring som Forsvarssjef hevder han at mål- og resultatstyring fører til et uproduktivt og ressurskrevende rapporteringstyranni, og at forvaltningen er mer interessert i at rapportene produseres, enn kvaliteten og innholdet i dem (Hauge-Eltvik, 2014). Han påpeker videre at offentlig sektors virksomhet ikke lar seg måle gjennom styringsparametere, uten at det oppstår suboptimalisering og meningsløsheter (Hauge-Eltvik, 2014). Det fremkommer tendensiøse konklusjoner i artikkelen det henvises

til. Men et faktisk forhold som underbygger Diesens kritikk mot styringssystemet, er det faktum at Luftforsvaret i virksomhetsåret 2012 fikk et betydelig overforbruk, samtidig som ”ressurser i balanse” var et av hovedmålene i Luftforsvarets målbilde (Stordahl, 2013).

På bakgrunn av forholdene som påpekes, er det grunn til å reise en viss tvil til om Forsvaret klarer å utøve balansert målstyring, dette til tross for årelang erfaring med slike systemer. Utredningen setter dermed søkelys på Forsvarets metode for balansert målstyring, og om dette styringssystemet fungerer i praksis? Luftforsvaret, en egen forsvarsgren som forvalter 4,4 MRD NOK over statsbudsjettet og har over 2500 ansatte, benyttes som casestudie i utredningen. Luftforsvaret er valgt av flere grunner. For det første kjenner jeg godt til organisasjonen gjennom egen erfaring, for det andre kan det tidligere nevnte overforbruket i Luftforsvaret være et mulig symptom på at styringssystemet ikke fungerer i praksis, og for det tredje vant Luftforsvaret pris for utøvelse av BSC™ i 2003 (Palladium, 2014). Til tross for at organisasjonen forlot dette systemet for ti år siden, kan den siste grunnen fortsatt indikere at Luftforsvaret har en kultur som øker forutsetningen for å kunne lykkes med mål-, resultat-, og risikostyring. Selv om denne utredningen begrenser seg til Luftforsvaret, er det ikke mulig å vurdere alle forhold ved den praktiske utøvelsen innenfor rammene til dette studiet. Det vil dermed bli tatt tak i et mer begrenset forhold som har stor innvirkning på den praktiske utøvelsen, blant annet vist empirisk av Waal & Counet (2009), nemlig implementering.

1.2 Problemstilling

Basert på bakgrunnen for utredningen, samt at Luftforsvaret blir benyttet som et casestudie, blir problemstillingen formulert på følgende måte:

I hvilken grad er Forsvarets metode for mål-, resultat- og risikostyring implementert i Luftforsvaret?

For å svare på problemstillingen tar utredningen utgangspunkt i Forsvarets beskrivelse av hvordan man skal benytte mål-, resultat- og risikostyring gjennom Direktiv for virksomhets- og økonomistyring (DIVØ). Dersom virksomheten følger denne metoden, har felles forståelse for den, og er begeistret for den, antas det å være en ideell implementering. Dette defineres som den høyeste grad av implementering, og dermed det ene ytterpunktet. Det andre ytterpunktet omtaler vi som seremoniell implementering. Det definerer vi ved at

organisasjonen uttaler, for eksempel gjennom styringsdokumenter, at man skal gjennomføre styringssystemet på en gitt måte, men i praksis gjør man det på en helt annen måte. Jeg vil komme nærmere inn på definisjonene av ideell og seremoniell implementering, og betraktninger rundt dette i kapittel 2.4. Mellom de omtalte ytterpunktene vil det være et spekter at implementeringsgrader, disse vil ikke bli forhåndsdefinert spesifikt. Analysen vil heller peke på forhold som drar i retning mot de to ytterpunktene, og hvor jeg til slutt vil konkludere med en egendefinert grad for implementering av mål-, resultat- og risikostyring i Luftforsvaret.

For å svare på den overordnede problemstillingen defineres følgende tre forskningsspørsmål:

1. Hva er mål-, resultat- og risikostyring, og hva sier Forsvarets styrende dokumenter om hvordan MRR skal utøves?
2. Hvordan utøver Luftforsvaret mål-, resultat- og risikostyring i praksis?
3. Hvordan oppfatter relevante aktører, i organisasjonen Luftforsvaret, at styringssystemet fungerer, og hvilke faktorer ved styringssystemet fremheves som henholdsvis positive og negative?

Forskningsspørsmål 1 søkes besvart i kapittel 2.2, mens forskningsspørsmål 2 og 3 søkes besvart i kapittel 4. I kapittel 5 presenteres analysen. Denne tar sikte på å sammenligne det som fremkommer av forskningsspørsmål 2 og 3, med det som fremkommer av forskningsspørsmål 1. Sammenligningen baseres på å diskutere grad av implementering langs dimensjonen internalisering, hvilket handler om graden av praktisk adopsjon av systemets mål og hensikt. Analysen vil til slutt lede frem til et endelig svar på den overordnede problemstillingen for studiet. Svaret på problemstillingen er presentert i kapittel 5.5.

1.3 Utredningens hensikt og forutsetninger

Utredningens overordnede hensikt er å etablere en forståelse for om mål-, resultat- og risikostyring fungerer i praksis i Forsvaret. En grunnleggende forutsetning for at styringssystemet skal fungere i praksis, er at det er tilstrekkelig implementert i organisasjonen. Studiet legger altså til grunn at det eksisterer en kovarians mellom grad av implementering og sannsynlighet for at styringssystemet fungerer i praksis. Videre forutsetter studiet at Forsvaret har gjort en veloverveid vurdering ved valg av mål-, resultat-

og risikostyring som styringssystem, og at styringssystemet skal anvendes i fremtiden. Utredningen har dermed også til hensikt å skape en forståelse for relevante forhold som eventuelt kan bidra til å øke implementeringsgraden, enten ved å tilpasse styringssystemet til virksomheten, eller ved å tilpasse virksomheten til styringssystemet. Det vil si; hvilke forhold må vektlegges, og eventuelt korrigeres, for å få styringssystemet til å fungere optimalt i praksis? Utredningen har imidlertid ikke til hensikt å sammenligne styringssystemet mot andre alternativer, og hevder ikke at en ideell implementering av MRR, leder til et ideelt styringssystem for Forsvaret. Det forutsettes, som tidligere nevnt, at det allerede er foretatt en veloverveid vurdering av hvorfor Forsvaret akkurat skal benytte seg av dette styringssystemet. Videre forutsettes det at resultatene ved å studere grad av implementering i Luftforsvaret er tilstrekkelig representativt for Forsvaret som helhet. Dette fordi Luftforsvaret er en driftsenhet som utgjør en betydelig del av Forsvaret, og videre antas å ha en kultur for balansert målstyring på bakgrunn av lang erfaring, samt at Luftforsvaret i 2003 vant pris for utøvelse av BSC™. Jeg antar dermed at det er relativt stor sannsynlighet for at Luftforsvaret er den delen av virksomheten som har høyest forutsetning for å oppnå høy grad av implementering på bakgrunn av tidligere resultater ved utøvelse av balansert målstyring.

1.4 Relevans

Utredningens relevans for samtiden er flerfoldig. Jeg har allerede vært inne på kritikken mål- og resultatstyring har fått gjennom Gjørsv-kommisjonen, samt gjennom media, hvor flere sentrale aktører har uttalt seg kritisk til bruk av denne typen styringssystemer i offentlig sektor. Jeg vil hevde at kritikken politietaten får gjennom 22. juli-kommisjonen (2012) er av spesiell relevans for Forsvaret, dette ettersom etatene har sammenlignbare samfunnspolitiske oppgaver. Det er helt avgjørende at organisasjoner som er satt til å verne om sikkerheten til befolkningen fungerer i en potensiell krisesituasjon. Styringssystemer, slik som balansert målstyring, skal være et hjelpemiddel for å få organisasjonen til å fokusere på de viktige oppgavene i den daglige driften. Bedre kunnskap om hvilke faktorer som påvirker utøvelsen av MRR bør dermed være helt avgjørende for Forsvaret. Et relevant spørsmål blir dermed om mål-, resultat- og risikostyring fungerer i praksis?

Videre har jeg vist til at avanserte styringssystem, slik som balansert målstyring, har høy adopsjonsrate i både privat næringsliv og offentlig sektor (Abdel-Kader, Moufty & Laitinen,

2011; Bjørnenak & Kaarbøe, 2011; Neely, Kennerly & Martinez, 2004). Dette samtidig som studier viser at over halvparten av de som adopterer slike system ikke får til å utøve dem i praksis (Waal & Counet, 2009). Tross den relativt store interessen for denne typen styringssystem, er det få studier som fokuserer på den praktiske utøvelsen (Neely, Kennerly & Martinez, 2004; Waal & Counet, 2009). Waal & Counet (2009) har et slikt fokus, men de har en bred tilnærming som inkluderer en rekke styringssystemer fra en rekke virksomheter, både i privat og offentlig sektor. Bjørnenak & Kaarbøe (2011) har også en bred kvantitativ tilnærming, da de ser på graden av bruk, samt opplevd nytteverdi, ved blant annet balansert målstyring i et utvalg virksomheter. Utredninger som har fokus rettet mer direkte mot MRR i Forsvaret, er masterstudiet til Olsen, Volden & Bjørge (2013), som fokuserer på den strategiske risikostyringen, og masterstudiet til Flatholm & Svendsen (2013) som fokuserer på hvordan mål og oppdrag nedfeller seg i Forsvarets operative virksomhet, og hvor endringer, justeringer og tilpasninger forklares i en organisasjonsteoretisk kontekst. Det er imidlertid ikke kjent at det eksisterer studier som har et direkte fokus mot hvordan MRR som styringssystem er implementert i Forsvaret, og om organisasjonen klarer å utøve styringssystemet i praksis.

Til slutt antas det at studiet bidrar til å øke kunnskap og bevissthet om praktisering av balansert målstyring generelt, ved å støtte opp under resultater som er fremmet i andre studier, samt bidra til å belyse spesifikke områder for fremtidig forskning. Det antas også at en del av funnene er relevant for andre virksomheter som opererer i offentlig sektor, og muligens også for private bedrifter som nytter balansert målstyring eller tilsvarende styringssystem. Forholdene som er nevnt taler for at tilnærmingen i dette studiet har en høy grad av relevans for samtiden.

1.5 Empiri

Utredningen baserer seg på et kvalitativt case-studie av Luftforsvaret. Det er hovedsakelig nyttet to former for kvalitativ metode, dokumentstudier og semi-strukturerte intervjuer. De kvalitative intervjuene ble gjennomført med tretten relevante aktører fra nivå 1 til nivå 3 i organisasjonen, det vil si fra Forsvarsstaben (nivå 1), Luftforsvarsstaben (nivå 2) og avdelinger underlagt Luftforsvarsstaben (nivå 3), såkalte budsjett- og resultatansvarlige avdelinger (BRA). Intervjuene med aktørene i Forsvarsstaben var ustrukturerte. De ble gjennomført tidlig i prosessen for å skape et bredt og overordnet bilde av hvordan

Forsvarsstaben ser på utøvelsen av mål-, resultat og risikostyring per tidspunkt. Dette dannet et grunnlag for å avgrense oppgaven mot implementering av MRR i Luftforsvaret. De fleste intervjuene ble dermed gjennomført på nivå 2 og nivå 3 i Luftforsvaret. Disse intervjuene var semi-strukturerte, og innbefattet BRA-sjefer, stabssjefer, virksomhetskontrollere, samt stabsoffiserer i Luftforsvarsstaben, alle sentrale aktører i MRR-prosessen. De aller fleste respondentene hadde mange års erfaring fra stillinger tilknyttet MRR-prosessen, og de representerte forskjellige deler av Luftforsvarets virksomhet. Alt fra store operative avdelinger med underlagte skvadroner, innbefattet med diverse leveranser, slik som avanserte jagerflyoperasjoner, helikopteroperasjoner og så videre, til mindre avdelinger med hovedsakelig en spesifikk leveranse. Bakgrunnen for å velge respondenter fra forskjellige deler av virksomheten, var å sikre bredde i analysegrunnlaget, slik at man unngår en for ensartet tilnærming fra en del av virksomheten.

Resultatet av den kvalitative tilnærmingen er drøftet i lys av hvordan Forsvaret uttaler, gjennom styrende dokumentasjon, at MRR skal utøves. Videre er dette sett opp mot relevant forskningslitteratur på området, som belyser problematiske forhold ved denne typen styringssystem.

1.6 Struktur

Utredningen er bygget opp av tre hoveddeler, og består av seks kapitler. Den første delen presenterer teoretiske perspektiver basert på relevant litteratur som kan knyttes opp mot studiet. Denne delen fokuserer hovedsakelig på hvordan Forsvaret uttaler at styringssystemet mål-, resultat- og risikostyring skal fungere i organisasjonen, og svarer dermed på forskningsspørsmål 1. Videre blir MRR sett i lys av forskningslitteratur som presenterer problematiske forhold ved denne måten å styre virksomheter.

Den andre hoveddelen av utredningen forklarer den metodiske tilnærmingen til studiet. Kapittel 3 går i dybden på hvorfor den metodiske tilnærmingen er valgt, og hvordan forskningen har blitt gjennomført. I kapittel 4 presenteres de empiriske funnene som er gjort på bakgrunn av den metodiske tilnærmingen. Dette kapitlet har til hensikt å forklare hvordan mål-, resultat- og risikostyring faktisk blir utøvet i praksis i Luftforsvaret, samt hvordan relevante aktører oppfatter at styringssystemet fungerer. Kapittel 4 besvarer altså forskningsspørsmål 2 og 3.

Den tredje og siste hoveddelen består av en analyse av de empiriske funnene, analysen er presentert i kapittel 5. Dette kapitlet søker å sammenligne hvordan MRR blir utøvet i praksis, med hvordan Forsvarets styrende dokumenter tilsier at MRR skal utøves. Kapittel 5 vurderer altså grad av implementering, og tar sikte på å besvare den overordnede problemstillingen for studiet. Til slutt presenteres en endelig konklusjon i kapittel 6. Her blir besvarelsen av problemstillingen sett i sammenheng med relevant forskningslitteratur presentert i kapittel 2. Videre vurderes styrker og svakheter ved forskningen i dette studiet, og hvilke implikasjoner resultatet har for fremtidig forskning.

Kapittel 2: Teoretiske perspektiver

Hensikten med dette kapitlet er å etablere en forståelse for de grunnleggende tankene rundt styring av større foretak og hvordan trendene har utviklet seg de siste 100 årene. Videre søker jeg å besvare forskningsspørsmål 1 gjennom å se på hvordan Forsvaret ideelt sett ønsker at styringssystemet mål-, resultat- og risikostyring skal fungere i organisasjonen, altså hva Forsvarets styrende dokumenter sier om hvordan MRR skal utøves. Videre vil dette idealet bli sett i lys av relevant litteratur som setter et kritisk søkelys på denne måten å styre virksomheter. Til slutt søker jeg å klargjøre hva som menes med ideell og seremoniell implementering.

2.1 Internasjonale trender for styring av virksomheter

De siste hundre årene har gitt en rekke nye modeller og ideer for hvordan man bør utforme og bruke styringssystemer i store virksomheter (Bjørnenak, 2013; Bragelien, 2011). På begynnelsen av 1900-tallet utviklet for eksempel DuPont et verktøy for sammenhengen mellom kapitalens omløpshastighet, resultatgrad og rentabilitet som gav bedre overordnet finansiell oppfølging i store selskaper. Systemet ble svært populært og ledet til ny tenkning om hvordan bedrifter skulle organiseres (Bragelien, 2011). Etter andre verdenskrig ble budsjettering det meste populære styringsverktøyet, det muliggjorde en fordeling av ressurser knyttet opp mot planlagte aktiviteter (Bragelien, 2011). Parallelt ble delegering av ansvar- og myndighet med tilhørende målstyring en utbredt ledelsesform (Drucker, 1954). 1970-tallet var tiåret da selskapene hadde vokst seg til store og uoversiktlige konglomerat, og hvor toppledelsen trengte et enkelt styringssystem for å allokere kapital effektivt mellom forretningsområder. Kontantstrømbasert porteføljestyring ble i denne sammenhengen svært populært (Bragelien, 2011). Blant annet utviklet Boston Consulting Group en matrise som vektla bygging av en selvfinansierende balansert portefølje av selskaper for å vurdere områder i utvikling, vekst og modning (Goold & Luchs, 2003). Konglomeratiseringen førte imidlertid til at mange diversifiserte foretak hadde en negativ effekt på egne forretningsområder, noe som igjen medførte at fiendtlige oppkjøp og oppsplitting av selskaper kunne skape positiv verdi (Goold & Luchs, 2003). Motreaksjonen fra toppledelsen i store konsern ble effektivisering gjennom kostnadskontroll og verdibasert ledelse for å øke aksjeprisen, og dermed gjøre fiendtlige oppkjøp ulønnsomme (Goold & Luchs, 2003). 1980-tallet ble en periode med oppsplitting av konglomerater, omfattende restrukturering og stort

fokus på finansielle måltall (Bragelien, 2011). Dette ledet igjen til en ny motreaksjon på 1990-tallet, ledet an av professorene Johnson og Kaplan som kom med kraftig kritikk til praktiseringen av økonomiske styringssystemer gjennom boken *Relevance Lost – the rise and fall of management accounting* (Bjørnenak & Kaarbøe, 2011). Balansert Målstyring (Balanced Scorecard) er styringssystemet som ble utviklet i kjølvannet av denne kritikken, et system for måloppnåelse som legger vekt på både finansielle og operasjonelle indikatorer gjennom de fire perspektivene økonomi, kunde, interne prosesser og læring og vekst (Kaplan & Norton, 1996). De siste ti årene har nok en ny trend for styring befestet seg, nemlig Beyond Budgeting. Her stilles det spørsmål til relevansen av tradisjonell budsjettering. Beyond Budgeting legger vekt på at man i tilfeller med ustabile omgivelser må kvitte seg med budsjetter og innføre dynamiske verktøy tilpasset stadig endring av informasjonsbehov (Bjørnenak & Kaarbøe, 2011). Beyond budgeting skal legge til rette for at muligheter gripes og utfordringer møtes under et regime hvor ressurser er tilgjengelig ved behov, og ikke henhold til en fast plan (Bragelien, 2011).

Når det gjelder styring av statlige virksomheter har tradisjonell budsjettering alltid stått svært sterkt. På 1980-tallet gjorde imidlertid New Public Management (NPM) sitt inntog i den offentlige forvaltningen. Gjennom NPM skulle offentlig sektor oppnå en mer kostnadseffektiv forvaltning gjennom nyttiggjørelse av markedsrelaterte prinsipper fra privat næringsliv (Hood, 1991). I denne sammenheng ble balansert målstyring et populært styringsverktøy for statlige virksomheter, nettopp på bakgrunn verktøyets fokus mot ikke finansielle perspektiver (Abdel-Kader, Moufty & Laitinen, 2011).

Med dette som bakgrunn kan vi se at modeller, ideer og verktøy for styring av virksomheter stadig har vært i utvikling de siste hundre årene. Det har kommet en ny trend for virksomhetsstyring omtrent hvert tiår, som igjen har påvirket hvordan virksomhetene har blitt organisert og ledet. Utredningen ser videre på hvordan Forsvaret har innrettet sitt styringssystem under de forutsetninger som er lagt til grunn for den norske statsforvaltningen.

2.2 Hva er mål-, resultat- og risikostyring?

I den norske statsforvaltningen har mål- og resultatstyring (MRS) vært det overordnede styringssystemet siden midten av 1980-tallet (Senter for statlig økonomistyring [SSØ], 2010). Mål- og resultatstyring er ikke en entydig metode for styring av offentlig

virksomheter, men forutsetter at målene for virksomheten er konkretisert, kan måles og videre at resultatene til virksomheten vurderes i forhold til ressursbruk og måloppnåelse (SSØ, 2010). Balansert Målstyring som metode er for eksempel innenfor rammene til hvordan staten definerer mål- og resultatstyring. MRS er forankret i henhold til §4 i Reglement for økonomistyring i staten (RØS), hvilket sier at alle virksomheter skal:

- a) Fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- b) Sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk atferd
- c) Sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig forvaltningsgrunnlag

RØS beskriver også at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, samt risiko og vesentlighet. Mål- og resultatstyring er altså et styringsprinsipp som innebærer delegering av myndighet og fullmakter til virksomheten, hvor hensikten er å øke effektiviteten ved at underliggende nivå får frihet til å selv bestemme hvilke virkemidler som skal nyttes for å nå målene (SSØ, 2010). Virksomhetene skal altså ikke få detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltsaker. Oppmerksomheten skal heller rettes mot om den aktuelle virksomheten oppnår sine overordnede mål med effektiv ressursbruk (SSØ, 2010).

Mål- og resultatstyring er konkretisert og tilpasset Forsvaret gjennom Direktiv for virksomhets- og økonomistyring (DIVØ). Direktivet beskriver virksomhetsstyringen i Forsvaret, er hjemlet i overordnede reglement, og baserer seg videre på aktuelle bestemmelser, instruksjoner og retningslinjer for den statlige forvaltningen (Forsvarsstaben, 2009). Gjennom DIVØ gir Forsvarssjefen sine krav og føringer til hvordan virksomhetsstyringen skal gjennomføres. Direktivet består av et hoveddokument med 5 undervedlegg som tar for seg de viktigste områdene innenfor virksomhetsstyringen i Forsvaret. Det er hoveddokumentet og vedlegg C, Forsvarets tilnærming til mål-, resultat- og risikostyring (MRR), jeg hovedsakelig tar utgangspunkt i når jeg videre skal beskrive forswarets idealsystem for mål- og resultatstyring. Jeg starter med å presentere noen overordnede prinsipper og prosesser for Forsvarets styring presentert i hoveddokumentet til DIVØ, før jeg går mer i detaljene for hvordan Forsvaret utøver MRR med utgangspunkt i vedlegg C.

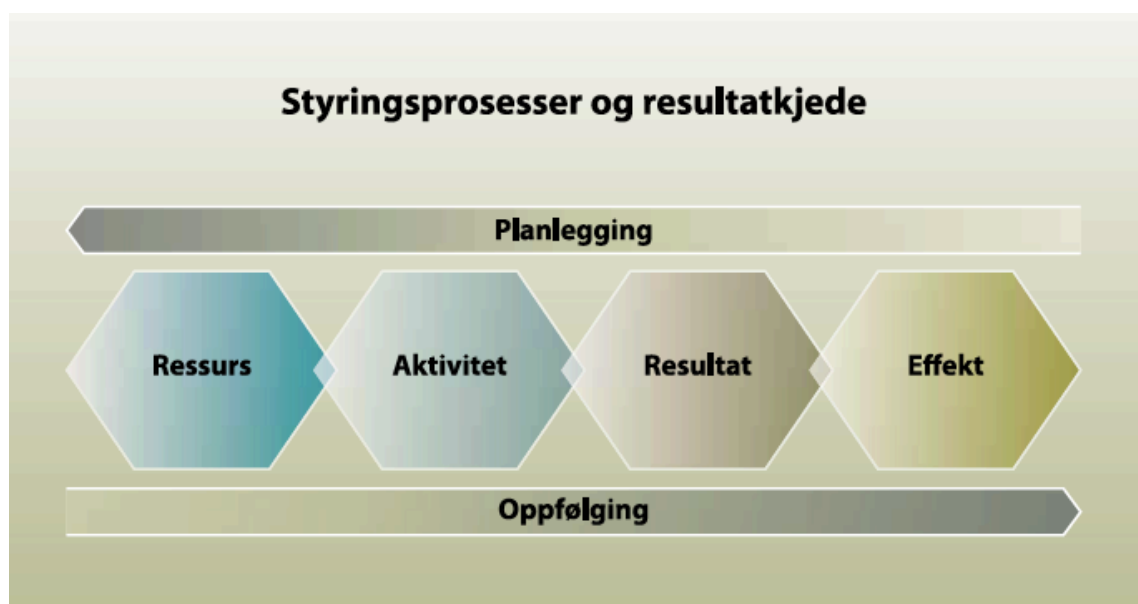
Forsvaret har fire grunnleggende styringsprinsipper som skal reflektere ledelsesfilosofien for mål- og resultatstyringen, styringsprinsippene er (Forsvarsstaben, 2009):

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

DIVØ sier at prinsippet om klargjøring av ansvar og myndighet for enhver stilling og rolle er en forutsetning for god virksomhetsstyring, og et forhold som må være tilfredsstillt for at de øvrige styringsprinsippene skal kunne følges opp. Prinsippet om delegering har til hensikt å oppnå nærhet mellom den som fatter en beslutning, og den som blir påvirket av beslutningen. Videre må ansvar og myndighet følges ad for at det skal være samsvar mellom ansvaret til en sjef, og den myndigheten han er delegert, og til slutt må ansvaret ha en ansvarliggjørende og motiverende effekt gjennom at innfrielse av resultatkrav belønnes og manglende innfrielse ansvarliggjøres (Forsvarsstaben, 2009).

Forsvaret skiller mellom vertikal og horisontal styring. Horisontal styring regulerer forholdet mellom interne kunder og leverandører i Forsvaret, altså reguleringer i virksomhetens interne marked for produkter og tjenester. Det er imidlertid den vertikale styringen som hovedsakelig er aktuell i MRS sammenheng. Den vertikale styringen omhandler forholdet mellom foresatt og undergitt sjef i virksomheten, og reguleres gjennom styringsdialogen. Styringsdialog er et samlebegrep for styringsdokumenter, møter og konferanser som inngår i kommunikasjonslinjen mellom de respektive sjefer. Hensikten er å avstemme og forplikte mål- og resultater, tilhørende risiko¹, budsjett og ressursforbruk (Forsvarsstaben, 2009). Den vertikale styringsprosessen består av planlegging, gjennomføring og oppfølging. I denne prosessen er Forsvarets resultatkjede sentral, denne brukes til å indikere årsaks- og virkningssammenhenger i virksomheten, samt identifisere relevant styringsinformasjon:

¹ Risiko er i denne sammenhengen, og i en MRR-sammenheng generelt, hovedsakelig det man omtaler som strategisk risiko. Strategisk risiko er et resultat av fundamentale endringer i virksomhetens rammebetingelser (Rystad, Westgaard & Vestrum, 1998). Andre former for risiko blir altså ikke vurdert i denne sammenhengen, slik som for eksempel operasjonell risiko, som er et resultat av svakheter eller feil i den operative driften (Schofield, 2007)



Figur 1: Resultatkjeden beskriver hvordan Forsvaret produserer verdier ved å bruke ressurser i gjennomføring av aktiviteter som gir relevante resultater for å oppnå ønsket effekt (Forsvarsstaben, 2009).

Planleggingsprosessen gjennomføres ved nedbrytning av resultatkjedens ledd fra høyre mot venstre i figur 1. Med bakgrunn i ønsket effekt er hensikten å etablere klare og tydelige mål- og resultatkrav for løsning av oppgaver på alle nivå innenfor gjeldende rammer. For å innfri krav om resultater må det gjennomføres en rekke aktiviteter som igjen krever ressurser. Styringsinformasjon kan være knyttet til alle ledd i resultatkjeden. Planprosessen avsluttes med utgivelse av en virksomhetsplan (VP) som baserer seg på det man har kommet frem til i styringsdialogen. Virksomhetsplanen er en ordre fra overordnet sjef som beskriver hvilke oppdrag som skal utføres, og hvilke ressurser underlagt sjef disponerer til å gjennomføre aktiviteter i virksomhetsåret.

Gjennomføringsprosessen innebærer at aktiviteter gjennomføres innenfor tildelte ressursrammer i henhold til virksomhetsplan. Eventuelle endringer formaliseres gjennom offisielle skriv kalt "Rettelser og tillegg til virksomhetsplan" (R&T). DIVØ påpeker viktigheten av at mål og resultatkrav i virksomhetsplanen, med eventuelle rettelser og tillegg, er klare og tydelige. Dette ettersom virksomhetsplanen er grunnlaget for oppfølging av virksomheten på overordnet nivå.

Hensikten med oppfølging er å følge opp om mål nåes og resultatkrav innfris innenfor de gitte ressursrammene, og videre etablere et grunnlag for innspill til planprosessen tilknyttet neste virksomhetsår. DIVØ stiller krav til at budsjett- og resultatansvarlig sjef (BRA-sjef)

skal følge opp planlagt og faktisk forbruk, aktivitetsgjennomføring og innfrielse av resultatkrav gjennom følgende fastlagte rapporter (Forsvarsstaben, 2009):

- Månedlig rapportering som redegjør status for økonomi, herunder forventet årsresultat, og særskilte avvik på resultater
- Forsvarssjefens resultat- og kontrollrapport (RKR) som redegjør for resultater oppnådd i rapporteringsperioden. Rapporten utarbeides to ganger i løpet av virksomhetsåret, RKR1 dekker perioden januar til april, og RKR2 dekker perioden januar til august inneværende virksomhetsår.
- Forsvarssjefens årsrapport (FÅR) redegjør for resultater oppnådd gjennom hele virksomhetsåret. FÅR sees i sammenheng med RKR-rapportene, men tar også hensyn til rapportering for siste tertial.

Etter å ha sett på overordnede prinsipper og prosesser for virksomhetsstyringen i Forsvaret skal vi se nærmere på detaljene rundt forsvarrets modell for mål- og resultatstyring. Forsvaret benytter Senter for statlig økonomistyring (2009) sin definisjon for mål og resultatstyring:

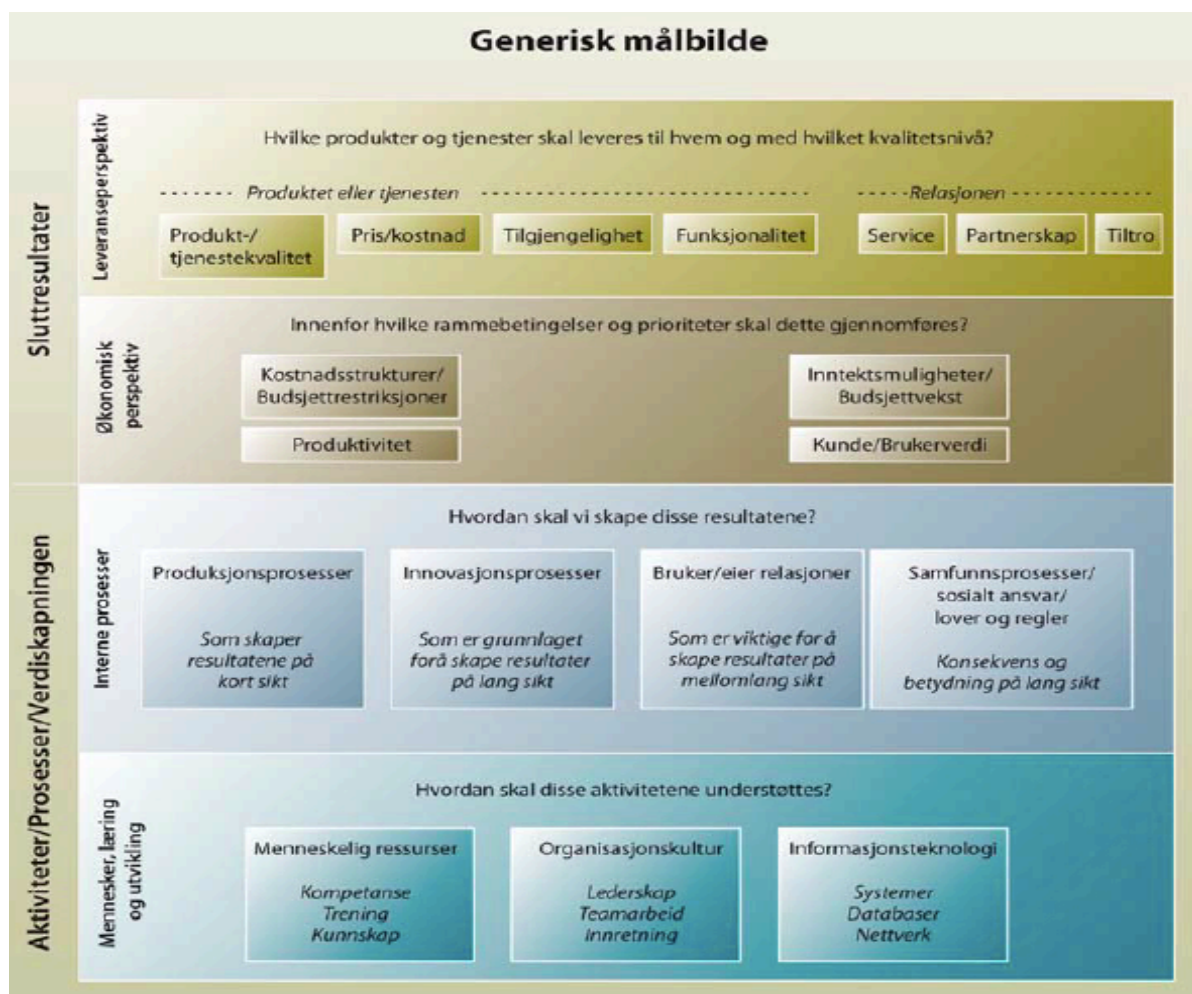
Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.

Videre tilpasser Forsvaret mål- og resultatstyringen ved å inkludere risikostyring. DIVØ definerer risiko som å være de forholdene eller hendelsene som kan inntreffe og påvirke oppnåelse av målsettinger negativt. Risiko vurderes av Forsvaret i forhold til sannsynligheten for at den inntreffer og forventet konsekvens den vil medføre for virksomhetens måloppnåelse (Forsvarsstaben, 2009). Forsvaret anser at prosessen for mål- og resultatstyring og prosessen for risikostyring henger tett sammen, og integrerer dermed disse forholdene i en helhetlig prosess kalt mål-, resultat-, og risikostyring (Forsvarsstaben, 2009).

I Forsvarets MRR-prosess er bruk av målbilde et sentralt element. Et målbilde er et visuelt uttrykk for de overordnede mål en virksomhet har satt seg for å realisere sin strategi, samt de viktigste årsaks- og virkningsforholdene som antas å eksistere mellom målene (Forsvarsstaben, 2009). Målbildene i Forsvaret skal være hierarkisk oppbygget gjennom at underlagt nivå skal etablere en forståelse av overordnet målbilde, og videre kobler seg til de overordnede målene og den overgripende strategien ved utarbeide sitt eget målbilde

(Forsvarsstaben, 2009). Strategien for den enkelte virksomhet skal på denne måten kommuniseres til ansatte på alle nivå i organisasjonen. Forsvaret benytter fire perspektiver i sine målbilder, dette er (Forsvarsstaben, 2009):

- *Leveranser*; Mål som skal svare på hva oppdragsgivere og samarbeidspartnere forventer seg av ytelse fra avdelingen.
- *Økonomi*; Mål som beskriver de viktigste rammebetingelsene som avdelingen må forholde seg til.
- *Interne prosesser*; Mål som viser hvilke prosesser som må forbedres og etableres for å imøtekomme kravene i leveranse- og økonomiperspektivene.
- *Menneske, læring og utvikling*; På bakgrunn av kravene gitt i perspektivet for interne prosesser utarbeides det mål som omhandler hovedelementer som kultur, kompetanse, teknologiutnyttelse, personellstruktur og personellpolicy.



Figur 2: Eksempel på hvordan målbilde er tenkt utarbeidet (Forsvarsstaben, 2009)

Gjeldene målbilder på hvert nivå i organisasjonen gis ut gjennom de tidligere omtalte virksomhetsplanene (Forsvarsstaben, 2009). DIVØ setter videre noen krav til hvordan målene skal være utarbeidet. Dette omtales som ”SMARTe” mål (Forsvarsstaben, 2009):

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

Målene i målbildet blir videre utdypet gjennom måldefinisjoner med styringsparameter (SP). En styringsparameter er en indikator som skal gi svar på status i forhold til måloppnåelse (Forsvarsstaben, 2009). DIVØ sier at det i størst mulig grad skal tilstrebes å bruke kvantitative styringsparametere, men at kvalitative styringsparameter også kan benyttes basert på innsikt, erfaring og skjønn. Mål- og resultatkrav blir altså definert av Forsvaret innenfor de fire nevnte perspektivene i målbildet, og med tilhørende måldefinisjon med styringsparameter.

L-1		Strategisk mål					
L-1		L-1: Etablere og anvende operativ evne					
		Målforvalter: FST/O	Rapportering: RKR og FÅR				
Beskrivelse:							
Forsvarssektorens hovedleveranse er operativ evne som bidrag til Norges sikkerhets- og forsvarspolitik. Forsvarssektorens troverdighet som sikkerhetspolitisk virkemiddel bygger på evnen til å levere for å løse oppgaver. Hovedmålsettingen for den videre utviklingen av Forsvaret er å opprettholde og videreutvikle Forsvarets operative evne, slik at Forsvarets oppgaver løses best mulig. Dette krever en forsvarsstruktur med de rette kapasitetene, som kan være på rett sted til rett tid.							
Operativ evne utgjør fundamentet for å løse nasjonale oppgaver, oppgaver som løses i samarbeid med allierte og andre samarbeidspartnere, og andre oppgaver der andre myndigheter har primæransvaret og Forsvaret har en støttende rolle							
Styringsparametere		Ansvarlig	10	11	12	13	Rapportering
L-1-1	Operativ evne (VOE)	FOH	Stabil	Stabil	Stabil	Stabil	Årlig
L-1-2	Tilstedeværelse og aktivitet i nordområdene	FST/O	Styrkes	Styrkes	Styrkes	Styrkes	RKR og FÅR
L-1-3	Bidra til og gjennomføring av internasjonale operasjoner	FST/O	Stabil	Stabil	Stabil	Stabil	RKR og FÅR

Figur 3: Måldefinisjon med SP (Forsvarsstaben, 2009)

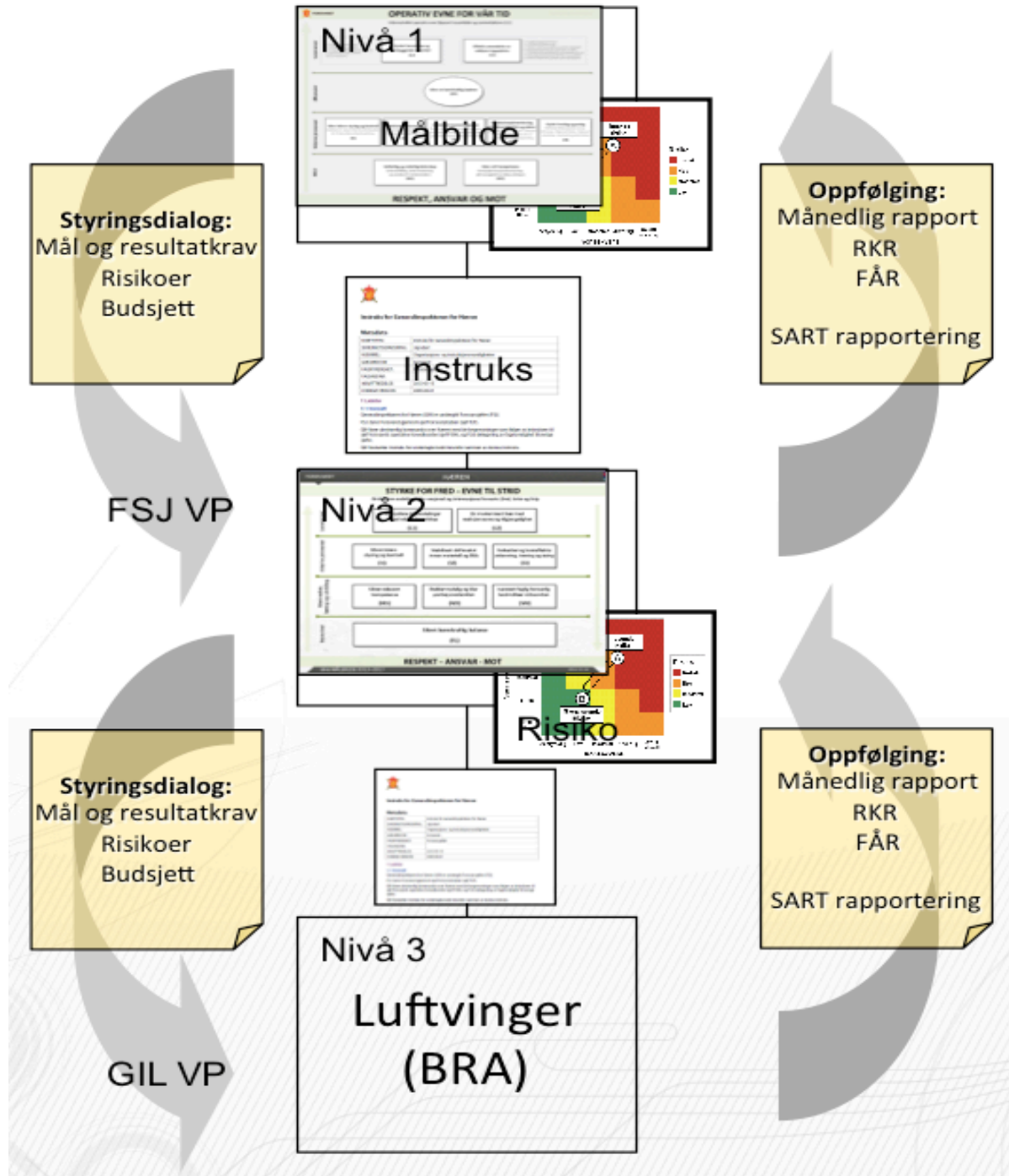
Ettersom Forsvaret eksplisitt har inkludert strategisk risiko i mål- og resultatstyringen, skal det foretas en analyse for å identifisere usikkerhetsmomentene som kan påvirke mulighetene for å nå målene. Risikoene skal vurderes og prioriteres basert på sannsynligheten for at det inntreffer en hendelse som påvirker virksomhetens mål, og videre konsekvensen hendelsen kan få for et mål dersom den inntreffer (Forsvarsstaben, 2009). DIVØ anbefaler at eierne av målbildet utarbeider et risikokart som viser sammenhengen mellom sannsynlighet og konsekvens, den iboende risiko, effekten av tiltak og gjenværende risiko. Det anbefales også at det etableres en risikoskala som viser hva som er akseptert risiko for virksomheten, slik at risikoen kan håndteres på følgende fire måter (Forsvarsstaben, 2009):

- Unngå – ved å gå ut av de aktivitetene som er en kilde til risiko
- Redusere – ved å gjennomføre tiltak for å redusere sannsynlighet eller konsekvens
- Dele eller overføre risikoen til andre virksomhetsområder
- Akseptere – ved å ikke gjennomføre tiltak utover bevisstgjøring og kommunikasjon

Videre fastsetter DIVØ krav til at arbeidet med identifisering, vurdering og håndtering av risikoene sammenfattes i en risikokatalog. Katalogen skal som et minimum inneholde beskrivelse av hvilke mål risikofaktorene påvirker, sannsynlighet og konsekvens for at hendelsen inntreffer, hvilke tiltak som skal gjennomføres og hvem som har ansvar for å gjennomføre dette innenfor en gitt tidsfrist (Forsvarsstaben, 2009).

Prosessen for Forsvarets tilnærming til mål-, resultat, og risikostyring kan sammenfattes i følgende modell:

SE NESTE SIDE



Figur 4: Styringsprosessen fra nivå 1 til nivå 3 i organisasjonen (basert på illustrasjon utarbeidet av Forsvarsstaben)

Utgangspunktet for styringsprosessen er at Forsvarsdepartementet har etablert et overordnet strategisk målbilde for Forsvarssektoren som viser valg og retninger, samt endringer og forbedringer som vektlegges de nærmeste årene (Forsvarsstaben, 2009). Forsvarssjefen mottar årlig et Iverksettelsesbrev (IVB) med mål- og resultatkrav fra Forsvarsdepartementet. Basert på FDs strategiske målbilde, samt mål- og resultatkrav fra IVB, etablerer

Forsvarssjefen (nivå 1) sitt målbilde med konkrete ambisjoner som operasjonaliserer strategien og gjør den målbar (Forsvarsstaben, 2009). Når dette er på plass blir det utarbeidet en instruks til den enkelte sjef for driftsenhetene i Forsvaret (DIF-sjef), for eksempel sjef for Luftforsvaret (nivå 2). Instruksen delegerer ansvar og myndighet og beskriver langsiktige mål for den aktuelle DIF-sjef. Videre gjennomføres det styringsdialog som avstemmer mål- og resultatkrav, risikoer, budsjett og ressursforbruk for kommende virksomhetsår. Styringsdialogen danner grunnlag for en virksomhetsplan som formaliserer det overordnet og underordnet sjef har blitt enig om, gjerne med mer konkretiserte oppdrag dersom de har blitt enig om dette. I gjennomføringsåret rapporterer DIF-sjefene status, avvik, risiko og tiltak (SART) basert på målbilde og risikokatalog. Økonomistatus og særskilte avvik på resultater rapporteres månedlig, mens alle resultater rapporteres tertialvis gjennom henholdsvis RKR1, RKR2 og FÅR. Tilsvarende prosess gjennomføres mellom DIF og BRA-nivå, altså mellom nivå 2 og nivå 3 i organisasjonen. Målbilder blir utarbeidet, styringsdialoger gjennomført, risikokataloger etablert og virksomhetsplan utstedt. Nivå 3 rapporterer til nivå 2 på samme måte som nivå 2 rapporterer til nivå 1.

2.3 Problemer med avanserte målstyringssystemer

Selv om Forsvaret omtaler styringssystemet sitt som mål-, resultat-, og risikostyring, kommer det nokså klart frem at denne metoden ligger svært nært styringssystemet Balanced Scorecard (BSC™) som Kaplan og Norton utviklet i kjølvannet av Relevance Lost debatten (se kapittel 2.1). For det første benytter Forsvaret omtrent de samme perspektivene, for det andre lager man måldefinisjoner med styringsparametere som indikator på måloppnåelse, og for det tredje antar man at det eksisterer årsaks- og virkningsforhold mellom målene i de forskjellige perspektivene (Forsvarsstaben, 2009). De to siste forholdene er distinkt for balansert målstyring, og skiller metoden fra andre målstyringssystemer (Kaplan & Norton, 1996; Nørreklit, 2000). Selv om Forsvaret avviker på noen punkt fra den spesifikke BSC™ til Kaplan og Norton, for eksempel ved å legge eksplisitt vekt på risikostyring, er det vanlig at slike system omtales som balansert målstyring i litteraturen. Balanced Scorecard som metode for målstyring, er som tidligere nevnt, innenfor rammene staten setter for mål- og resultatstyring. Jeg skal videre se på hvilken kritikk denne typen målstyringssystemer får gjennom relevant litteratur på området. Fokuset legges mot balansert målstyring ettersom dette systemet ligger svært nært metoden Forsvaret benytter for målstyring.

Diverse former for mer avansert målstyring, og spesielt balansert målstyring (BM), har fått stort akademisk gjennomslag de siste tiårene (Bjørnenak, 2013). Man kan også se at balansert målstyring har fått en relativt stor utbredelse i næringslivet og i offentlig sektor. Abdel-Kader, Moufty & Laitinen (2011) viser til flere studier som blant annet indikerer at 60% av Fortune 1000 selskapene allerede på begynnelsen av 2000-tallet hadde eksperimentert med former for balansert målstyring, og videre at 50% av de største selskapene i USA hadde implementert en form for balansert målstyring i 2001. For selskaper i mange europeiske land, slik som Storbritannia og Tyskland, er adopsjonsraten noe lavere, men fortsatt substansiell (Abdel-Kader, Moufty & Laitinen, 2011). Neely, Kennerly & Martinez (2004) antar på bakgrunn av diverse studier at mer enn 40% av virksomhetene verden rundt har tatt i bruk en form for balansert målstyring i løpet av første halvdel av 2000-tallet. Basert på en studie gjennomført i 2010 av Bjørnenak & Kaarbøe (2011) viser det seg at 67% av norske virksomheter har adoptert teknikken for balansert målstyring i en eller annen grad. Andre studier viser at det helst er større virksomheter som tar i bruk slike systemer, og at mindre selskaper i større grad benytter mer tradisjonelle finansielle indikatorer for å måle prestasjoner i virksomheten (Abdel-Kader, Moufty & Laitinen, 2011).

Diverse studier antyder altså at adopsjonsraten for balansert målstyring er høy i store virksomheter. Ettersom så mange tar i bruk systemet kan det være et mulig symptom på at denne typen styringssystem fungerer svært godt i praksis. Det viser seg imidlertid at 50 til 70 prosent av mer avanserte styringssystemer, slik som BM, feiler i praksis ved at virksomhetene ikke får systemet til å fungere slik det i utgangspunktet er tenkt (Waal & Counet, 2009). Andre studier viser til at denne typen styringssystem, tilsynelatende implementert på en suksessfull måte, ikke forbedrer resultatene til virksomhetene i særlig grad (Ittner & Larcker, 1998; Neely, Kennerly & Martinez, 2004). I denne sammenheng påpeker Nørreklit et.al (2012) at mange store selskaper som har blitt utropt som eksempler på suksess ved adoptering av balansert målstyring, slik som Fanny Mae, Nationwide Financial Services og General Motors, senere har fått store finansielle problemer.

For å avdekke mulige grunner for at virksomheter har vanskeligheter med å implementere og utnytte mer avanserte målstyringssystemer i praksis, har Waal & Counet (2009) gjennomført et studie som tar utgangspunkt i et bredt utvalg av litteratur på området, dette med hensikt på å kategorisere mulige problemområder. De endte til slutt opp med å identifisere 31 problemområder knyttet til implementering og praktisk bruk av målstyringssystemer. Disse problemområdene ble videre et grunnlag for å gjennomføre en spørreundersøkelse mot 31

eksperter innenfor implementering og praktisk bruk av målstyringssystemer. Til sammen hadde ”ekspertpanelet” vært involvert i 744 implementeringsprosesser tilknyttet målstyringssystemer, og hadde dermed et godt erfaringsgrunnlag for å ta stilling til de kategoriserte problemområdene i forhold til hvor ofte de inntreffer, hvor stor innvirkning de har og i hvilken grad problemet kan løses (Waal & Counet, 2009). Studiet skilte mellom deltakerne som hovedsakelig hadde bakgrunn fra næringslivet og deltakere som hovedsakelig hadde bakgrunn fra akademia. For hver av gruppene ble de 31 problemområdene rangert i forhold hvor ofte de inntreffer og alvorlighetsgrad (som igjen baserte seg på problemets innvirkning og hvor lett problemet kunne løses). På topp-ti var fem av problemene representert i begge gruppene. Topp-ti listen av problemer, basert på respondentene fra næringslivet, var som følger (fritt oversatt fra Wall & Counet, 2009; tallene i parentes representerer rangeringen fra akademikernes topp-ti liste):

1. Organisasjonen har ikke en etablert kultur for måling av prestasjoner (5)
2. Målstyringssystemet har manglende ledelsesforankring (4)
3. Ledelsen prioriterer ikke implementeringen av systemet høyt nok
4. Organisasjonen ser ikke nytten av målstyringssystemet
5. Målstyringssystemet har for lav prioritet i organisasjonen som helhet, eller blir forlatt som følger av endringer i toppledelsen (3)
6. Viktige aktører i organisasjonen har ikke den rette lederstilen
7. Det er motstand mot innføring av systemet blant organisasjonens medlemmer (8)
8. Det er for mye fokus på resultatet av implementeringen, slik at endringsprosessen i organisasjonen blir oversett
9. Organisasjonen har ikke en klar og forståelig strategi (6)
10. Det er for mange styringsparametere

De øvrige fem problemområdene som fremkom på topp-ti listen til gruppen med akademisk bakgrunn, men som ikke kom på listen til gruppen med bakgrunn fra næringslivet var (fritt oversatt fra Wall & Counet, 2009):

1. Målstyringssystemet er ikke understøttet av IKT-systemet på en god nok måte
2. Organisasjonen er i en ustabil fase med for eksempel omorganisering, oppkjøp og lignende
7. Målstyringssystemet blir ikke oppdatert og vedlikeholdt etter implementeringen er fullført

9. Systemer mangler sammenhenger mellom årsak og virkning, eller er for komplekst med svært mange kausale sammenhenger
10. Målstyringssystemet blir ikke benyttet i den daglige ledelsen av organisasjonen

Sammenligner man topp-ti listene mot hverandre, kan det tyde på at ekspertene fra næringslivet legger større vekt på problemkategoriene som har med menneskelig atferd å gjøre, mens ekspertene fra akademia legger større vekt på problemkategoriene som har med det strukturelle i systemet å gjøre. Waal & Counet (2009) antyder at dette bør være en "wake-up call" for akademia i forhold til å studere det menneskelige aspektet ved implementering av målstyringssystemer i større grad, slik at forskningen faktisk bidrar med merverdi til de praktiske problemene, og videre bidrar til at feilraten ved implementering av målstyringssystemer i virksomheter går ned. Waal & Counet (2009) viser imidlertid til en del akademiske studier som legger større vekt på de menneskelige aspektene. Disse studiene bygger opp under konklusjonen om at det er disse faktorene som er absolutt viktigst for å få de mer avanserte målstyringssystemene til å fungere i praksis.

Studiet til Wall & Counet (2009) antyder at det er de menneskelige aspektene, ikke de strukturelle, som har mest å si for praktisk suksess med målstyringssystemer, slik som balansert målstyring. Det er imidlertid også viktig å se på hvilke strukturelle forhold som ansees problematisk av de fremste forskerne på området. Et strukturelt forhold ved balansert målstyring som har fått mye kritikk i akademia, er antagelsen om kausale sammenhenger mellom målene i de fire perspektivene (Abdel-Kader, Moufty & Laitinen, 2011; Nørreklit, 2000). Kaplan & Norton (1996) legger til grunn at målene i perspektivet "læring og vekst" bygger opp under, og videre er drivere for å oppnå målene i perspektivet "interne prosesser", som igjen er drivere for målene i det neste perspektivet osv. Det er altså en antagelse om årsaks- og virkningsforhold fra målene i de ikke-finansielle perspektivene til målene i det finansielle perspektivet (Nørreklit, 2000). Dette er et essensielt forhold i balansert målstyring fordi det løser problemene relevance-lost debatten i utgangspunktet reiste, kritikk mot utbredt bruk av finansielle indikatorer som egentlig bare sier noe om historiske resultat, ikke fremtidig suksess. Nørreklit (2000) er en av kritikerne som viser at de kausale sammenhengene i balansert målstyring ikke er så klare. For det første påpeker hun at det er problematisk at systemet ikke har en tidsdimensjon, dette fordi årsaks- og virkningssammenhenger krever tidsforsinkelse mellom når årsak oppstår, og når virkning inntreffer. Noen tiltak gir nærmest umiddelbar effekt, mens andre tiltak ikke gir effekt før etter flere måneder, kanskje år. Når man gjennomfører mange tiltak på tvers av diverse

perspektiver med uviss tidsdimensjon, er det vanskelig å vite hvilken grad av effekt tiltakene gir på resultatene, og det blir dermed uklart hvilke kausale sammenhenger som faktisk gjelder (Nørreklit, 2000). For det andre hevder Nørreklit (2000) at Kaplan & Norton (1996) er tvetydig i beskrivelsen av sammenhengene mellom perspektivene. Samtidig som de benytter årsaks- og virkningssammenhenger mellom de forskjellige målene, benytter de argumenter og konsepter som er basert på logikk. Nørreklit (2000) påpeker at årsaks- og virkningssammenhenger er logisk uavhengige, og dermed bare kan påvises empirisk. Dette i motsetning til logiske sammenhenger som ikke kan påvises empirisk. Ettersom mange av målene i balansert målstyring er basert på logiske sammenhenger, slik som finansielle resultater som baserer seg på kalkulus-logikk, kan ikke disse samtidig basere seg på kausale sammenhenger (Nørreklit, 2000). For eksempel må man benytte kalkulus for å beregne hvilken effekt en kvalitetsendring har på det finansielle resultatet. Det kan være kovarians mellom høyere kvalitet og bedre resultat, men det er ikke en kausal sammenheng, dette fordi høyere kvalitet nødvendigvis ikke betyr bedre resultat (Ittner & Larcker, 1998). Antar man imidlertid slike sammenhenger, kan det lede til ugyldige forutsetninger tilknyttet styringsparameterne man benytter i det balanserte målstyringssystemet. Dette kan igjen resultere i suboptimale valg som gir uheldige konsekvenser for virksomheten (Nørreklit, 2000). For det tredje peker Nørreklit (2000) på forhold som kan tyde på at det er gjensidig avhengighet mellom perspektivene. For eksempel må en virksomhet ha tilfredsstillende finansielle resultat for å kunne investere i forskning og utvikling, samtidig som at forskning og utvikling *kan* bidra til bedre finansielle resultat (Nørreklit, 2000). Det er dermed ikke en kausal sammenheng som går i en retning, i dette tilfellet fra interne prosesser til finansielle resultat, men enkle sammenhenger som går i begge retninger. Nørreklit (2000) mener dermed at det er mer sannsynlig at perspektivene er gjensidig avhengig hverandre, enn at det eksisterer årsaks- og virkningssammenhenger mellom dem. Forholdene Nørreklit (2000) viser til i sin analyse, medfører altså at de fundamentale forutsetningene i balansert målstyring kan være problematisk. Studier gjennomført av Schneidermann (1999) og Brignall (2002) støtter dette synet, og treffer tilsvarende konklusjoner. Kaplan og Norton har imidlertid gjort noen justeringer ved utgivelse av nyere litteratur på området, dette kan tyde på at de tar til seg noe av kritikken vedrørende de fundamentale forutsetningene for balansert målstyring (Nørreklit et al., 2012). Nørreklit et al. (2012) mener likevel at disse justeringene ikke er klare nok, og at de fundamentale forutsetningene i målstyringssystemet fortsatt ansees problematiske.

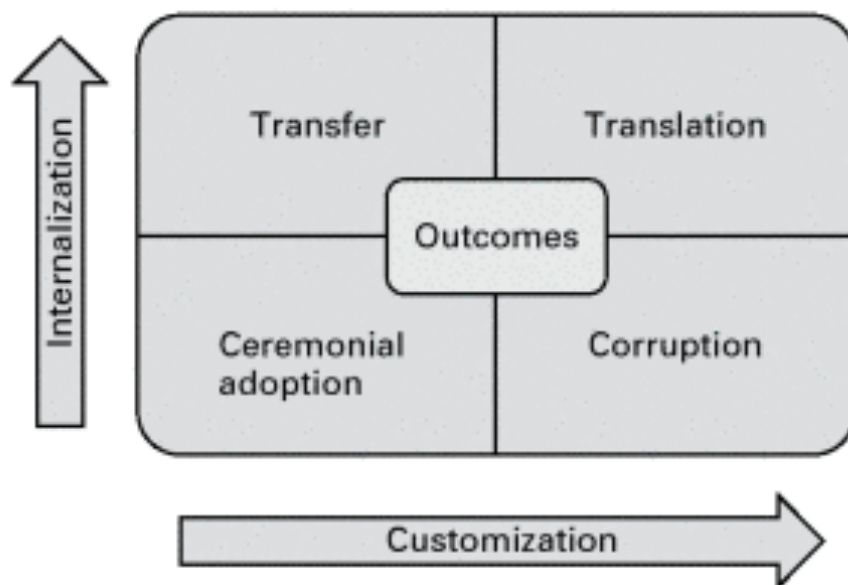
Mens Nørreklit (2000) legger mye vekt på de fundamentale forutsetningene fra et teoretisk perspektiv, viser andre studier til hvilke konsekvenser disse forutsetningene kan få i praksis. For eksempel viser Schneiderman (1999) til at en kompleks organisasjon vil ha vanskeligheter med å konstruere balanserte mål på tvers av perspektivene. Nivå for måloppnåelse settes ofte på bakgrunn av forhandling mellom overordnet og underordnet nivå, hvor underordnet nivå får ansvar for å oppfylle målet med de tiltak de mener er mest relevant. Man kjenner altså ikke hvilke tiltak som skal benyttes før målene settes (Schneiderman, 1999). Dette kan føre til dårlig nivellering av målene, og videre at aktørene i de forskjellige delene av virksomheten gjennomfører tiltak med motstridende effekt på tvers av perspektivene. Schneiderman (1999) påpeker også at de forskjellige interessentene tilknyttet perspektivene i utgangspunktet kan ha motstridende ønsker. Dette kan føre til et balansert målstyringssystem som består av svært mange variabler, hvor det eksisterer usikker virkning mellom perspektivene, og uklare kausale sammenhenger.

Balansert målstyring får også kritikk for manglende beskrivelse av hvordan organisasjonen skal utvikle seg, og at beskrivelse av forbedringsprosesser ikke er godt nok implementert i systemet (Abdel-Kader, Moufty & Laitinen, 2011). Videre blir målstyringssystemet kritisert for å være vagt definert med manglende vitenskapelig og akademisk karakter, samt at Kaplan og Norton ikke møter kritikken på en konstruktiv og åpen måte, for å bidra til diskusjon som kan lede til en forbedring av modellen for balansert målstyring (Nørreklit et al., 2012).

2.4 Ideell og seremoniell implementering

Denne utredningen tar sikte på å vurdere grad av implementering av mål-, resultat- og risikostyring i Luftforsvaret. Grad av implementering er en relativ størrelse som av natur er vanskelig å definere. Av denne grunn søker jeg i dette kapitlet å klargjøre hva som legges i ideell og seremoniell implementering, og hva disse ytterpunktene defineres til å være. Jeg baserer definisjonen av ytterpunktene på et studie gjennomført av Fenton-O'Creevy et al. (2011), som forsker på implementeringen av et produksjonssystem og et HRM-program i to multinasjonale selskaper. Fenton-O'Creevy et al. (2011) nytter også casestudie og kvalitativ metode i sitt forskningsdesign for å komme frem til grad av implementering for de forskjellige systemene.

Fenton-O’Creevy et al. (2011) benytter to nøkkeldimensjoner for å vurdere hvordan et system eller en praksis overføres til en annen kontekst. Den ene dimensjonen er graden av tilpasning, ettersom tilpasning til en viss grad er nødvendig for at et system skal fungere i en annen kontekst. Den andre dimensjonen er internalisering, som sier noe om graden av praktisk adopsjon av systemets mål og hensikt. Disse dimensjonene leder til fire kategorier for implementering:



Figur 5: Kategorier for implementering (Fenton-O’Creevy et al., 2011)

Den mest ideelle implementeringen er ”Transfer”. Dette oppstår dersom systemet passer i den nye konteksten og dermed trenger lav grad av tilpasning, og hvor systemet er internalisert ved at mål og hensikt praktiseres slik det i utgangspunktet var tenkt (Fenton-O’Creevy et al., 2011). ”Translation” forekommer dersom det erkjennes at den nye konteksten krever en stor grad av tilpasning for at systemet skal fungere, men at graden av internalisering likevel er høy ettersom mål og hensikt for systemet er konsistent med den opprinnelige konteksten (Fenton-O’Creevy et al., 2011). Videre har vi ”Ceremonial adoption”, som er et tilfelle av implementering hvor mål og hensikt ikke blir praktisert, men hvor systemet imidlertid fremstår likt i den nye konteksten, ettersom det ikke er foretatt noen form for tilpasning av systemet (Fenton-O’Creevy et al., 2011). Dette kan også omtales som en ”box ticking” tilnærming, preget av lite forståelse for praktisering, og ingen reell utøvelse av systemet (Fenton-O’Creevy et al., 2011). Til slutt har vi ”Corruption” som representerer

en implementering hvor man tilpasser system til den lokale konteksten, men uten å ha samme mål og hensikt som i utgangspunktet var tenkt for systemet (Fenton-O’Creevy et al., 2011).

Når jeg skal vurdere graden av implementering av mål-, resultat- og risikostyring i Luftforsvaret, vil jeg hevde at graden av tilpasning ikke er like relevant. For det første er MRR et system som av natur krever konsistent utøvelse mellom nivåene i organisasjonen for å i utgangspunktet virke etter hensikten. For det andre oppnådde Luftforsvaret høy grad av praktisk utøvelse med den mer standardiserte metoden BSC™, noe som kan tyde på at tilpasning av balansert målstyring ikke er så viktig i Forsvarets kontekst. Det vil naturligvis være rom for noe tilpasning av systemet, men ikke i en grad som medfører kategoriene ”translation” og ”corruption”. Jeg vurderer dermed grad av implementering i dimensjonen internalisering, og kaller ”transfer” for ideell implementering og ”ceremonial adoption” for seremoniell implementering.

En ideell implementering defineres ved å ha en høy grad av internalisering av Forsvarets beskrivelse av hvordan man skal benytte mål-, resultat- og risikostyring gjennom Direktiv for virksomhets- og økonomistyring (DIVØ). Videre kjennetegnes ideell implementering gjennom følgende forhold:

- Høy grad av kunnskap og forståelse av systemet i organisasjonen.
- Høy grad av utøvelse og praktisk gjennomføringsevne i organisasjonen.
- Organisasjonen synes systemet fungerer meget bra, og det er begeistring blant ledere og medarbeidere.

En seremoniell implementering vil til motsetning defineres ved å representere en lav grad av internalisering, og kjennetegnes ved følgende forhold:

- Lav grad av kunnskap og forståelse av systemet i organisasjonen.
- Systemet er beskrevet, men ingen reell utøvelse forekommer i praksis (”box ticking”).
- Organisasjonen synes ikke systemet fungerer bra, og ledere og medarbeidere er gjerne motstandere av systemet.

Kapittel 3: Metode

Dette kapitlet presenterer hvilken metode som er nyttet, og bakgrunnen for hvorfor denne fremgangsmåten ble valgt for å besvare problemstillingen. Det vil bli redegjort for forskningsdesign, datainnhenting, reliabilitet og validitet, samt vurderinger tilknyttet etiske forhold.

3.1 Utredningens forskningsdesign

Saunders, Lewis & Thornhill (2012) definerer forskningsdesign som den overordnede planen for hvordan man går frem for å besvare utredningens problemstilling. Et godt forskningsdesign skal ideelt sett skape koherens mellom metodiske valg, strategier og tidshorisont, og videre omforme problemstillingen til et forskningsprosjekt (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Denne utredningens problemstilling, med underliggende forskningsspørsmål, er presentert i kapittel 1.2. Ettersom dette imidlertid er selve grunnlaget for forskningsdesignet, gjentas problemstillingen og forskningsspørsmålene her:

I hvilken grad er Forsvarets metode for mål-, resultat- og risikostyring implementert i Luftforsvaret?

1. Hva er mål-, resultat- og risikostyring, og hva sier Forsvarets styrende dokumenter om hvordan MRR skal utøves?
2. Hvordan utøver Luftforsvaret mål-, resultat- og risikostyring i praksis?
3. Hvordan oppfatter relevante aktører, i organisasjonen Luftforsvaret, at styringssystemet fungerer, og hvilke faktorer ved styringssystemet fremheves som henholdsvis positive og negative?

3.1.1 Studiets overordnede formål og tilnærming

Før man lager forskningsdesignet kan det i følge Saunders, Lewis & Thornhill (2012) være hensiktsmessig å klassifisere hvilket overordnede formål studiet har. Basert på det overordnede formålet klassifiseres studiene i tre ulike kategorier, dette er utforskende, deskriptiv og forklarende studier (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). En slik klassifisering vil være viktig, fordi de forskjellige kategoriene leder til forskjellige retninger innen

forskningsdesign. Det er også mulig at forskjellige deler av studiet kommer i forskjellige kategorier, det vil naturligvis påvirke det totale forskningsdesignet for utredningen.

Formålet med utforskende studier er å komme frem til hvordan og hvorfor et forhold oppstår, eller forekommer, gjennom å stille åpne spørsmål. Saunders, Lewis & Thornhill (2012) mener utforskende studier vil være spesielt godt egnet dersom man ønsker å avklare forståelsen av et forhold, for eksempel dersom man har antydninger om et problem, men er usikker på hva det nøyaktige problemet er. Det er mange måter å gjennomføre en utforskende studie, for eksempel kan det basere seg på litteratursøk og dokumentstudier, dybdeintervjuer med eksperter, eller intervjuer med fokusgrupper (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Dersom man nytter seg av intervjuer, vil de i et utforskende studie bære preg av å være relativt ustrukturerte, dette fordi man ønsker at intervjuobjektet skal belyse temaet for utredningen, eller problemstillingen, fra sitt ståsted (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Utforskende studier kan være fleksible og tilpasningsdyktige, og starter gjerne med et bredt fokus som etter hvert blir smalere gjennom forskningsprosessen. Dette fordi ny kunnskap fremkommer, og videre peker ut interessante retninger som kan belyse temaet eller problemet på en god måte (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012).

Når det gjelder deskriptive studier, er formålet å innhente nøyaktig informasjon om forskjellige forhold, slik som for eksempel hendelser, personer eller situasjoner. I motsetning til et utforskende studie, er det ved et deskriptivt studie nødvendig å ha et klart bilde av hvilke data som skal innhentes før man starter innsamlingen av data (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Denne typen studier baserer seg gjerne på tidligere utførte studier, og utfyller disse med ny kunnskap. Eller kan utføres i kombinasjon med et utforskende eller forklarende studie, enten i forkant for å danne et grunnlag for studiet, eller i etterkant for utfylle og spesifisere forholdene som har fremkommet i den tidligere delen av studiet. Den siste kategorien er forklarende studier, det vil si studier som har til formål å forklare kausale sammenhenger mellom forskjellige variabler (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Ofte vil det foreligge en etablert hypotese, eller en teori, som videre blir testet for å få en bedre forståelse av sammenhengen mellom aktuelle forhold (Harvard University, 2014).

Denne utredningen er av en utforskende karakter. Studiet søker ny kunnskap på bakgrunn av ulike forhold, belyst i kapittel 1.1, som reiser en viss tvil til om Forsvaret klarer å utøve balansert målstyring i praksis. Det er altså antydninger til et problem, men man er ikke helt sikker på hva problemet er. Dette medfører at det er nødvendig å fremstille relativt åpne

forskningsspørsmål som søker å øke forståelsen av det nøyaktige problemet. Det ble vurdert å kombinere og utfylle den utforskende delen av studiet med en deskriptiv del. For at dette imidlertid skulle gi tilstrekkelig merverdi til studiet, ville det kreve en sekvensiell tilnærming, hvor den utforskende delen av studiet la et grunnlag for den deskriptive delen. Som følger av den begrensede tiden som er til rådighet for å gjennomføre studiet, ble det vurdert at dette ville senke kvaliteten på den utforskende delen, og dermed ble den sekvensielle tilnærmingen forlatt tidlig i forskningsprosjektet, dette for å sikre en høyere kvalitet på det utforskende studiet.

Et annet forhold som er viktig å ha klart for seg ved utvikling av forskningsdesign, er om man skal ha en induktiv, deduktiv eller eventuelt kombinert tilnærming. Dette vil fremkomme av hvor eksplisitt teoretiske forhold er lagt til grunn på forskjellige stadier i studiet (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Dersom man nytter en deduktiv tilnærming vil konklusjonen være logisk utledet basert på et sett av teoretiske premisser. Det vil si at dersom disse premissene er oppfylt, vil konklusjonen være oppfylt (Ketokivi & Mantere, 2010). Dette i motsetning til en induktiv tilnærming, hvor konklusjonen fremkommer hovedsakelig på bakgrunn av de observasjonene som blir lagt til grunn i studiet (Ketokivi & Mantere, 2010). Denne utredningen baserer seg på empiriske data som blir sammenlignet med et teoretisk grunnlag, men ikke i form av en deduktiv tilnærming hvor det teoretiske grunnlaget blir verifisert eller falsifisert gjennom tester (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Hovedsakelig blir studiet drevet frem ved å benytte de empiriske dataene til å fremstille en teori om hvordan mål-, resultat- og risikostyring er implementert i Luftforsvaret. Dette medfører at studiet har en induktiv tilnærming (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012).

3.1.2 Et kvalitativt integrert casestudie av Luftforsvaret

Det første *metodiske* valget man tar ved utarbeidelse av forskningsdesign, er om man skal ha en kvalitativ, kvantitativ eller kombinert metode. Saunders, Lewis & Thornhill (2012) skiller metodene ved å definere kvantitative metoder som datainnsamling basert på numeriske tall, mens kvalitative metoder er datainnsamling basert på ikke-numeriske tall. Utforskende studier er kvalitative av natur, og som nevnt er det i dette studiet nødvendig å fremstille relativt åpne forskningsspørsmål som kan øke forståelsen av det nøyaktige problemet. Deskriptive studier er til motsetning kvantitative av natur. Dersom studiet hadde basert seg på en sekvensiell tilnærming, hvor den utforskende delen la et grunnlag for den deskriptive

delen, hadde det vært hensiktsmessig å nytte en kombinert metode for datainnsamling. Siden denne tilnærmingen ble forlatt, baserer studiet seg utelukkende på kvalitative metoder, noe som også er koherent med en induktiv tilnærming til studiet (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). I følge Bryman (2006) bør man nytte en multimetodisk fremgang, det vil si at man nytter seg av flere metoder for å få et rikere datagrunnlag. Utreningen benytter hovedsakelig dokumentstudier i tilnærmingen til det første forskningsspørsmålet. Det andre forskningsspørsmålet baserer seg både på dokumentstudier og på dybdeintervjuer, mens det tredje forskningsspørsmålet baserer seg på dybdeintervjuer. Når man på denne måten benytter seg av flere former for kvalitative data, kalles dette for et multimetodisk kvalitativt studie (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012).

Det er videre nødvendig å finne en forskningsstrategi, eller en metodisk fremgangsmåte for å utføre studiet, som kan lede til svaret på problemstillingen. Forskningsstrategien bør først og fremst velges på bakgrunn av forskningsspørsmålene, men bør også være koherent i forhold til det overordnede formålet, tilnærmingen til studiet, samt praktiske hensyn som for eksempel eksisterende kunnskap, tilgjengelige ressurser og potensielle kilder for informasjonsinnhenting (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Det finnes en rekke forskningsstrategier, for eksempel kan man basere forskningen på eksperimenter, spørreundersøkelser, arkivstudier, casestudier, etnografi med mer. Som det fremkommer av problemstillingen, søker dette studiet å belyse et mulig problem innenfor en kontekst. Denne typen forskningsstrategi kalles for et casestudie (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Casestudier egner seg dersom man ønsker å få en dypere forståelse av et spesielt forhold i en spesifikk kontekst. Det spesielle forholdet man i dette tilfellet ønsker å få dypere forståelse for, er den praktiske utøvelsen av mål-, resultat- og risikostyring, som igjen er avgrenset til å omhandle grad av implementering. Styringssystemet utøves i Forsvaret, som representerer den overordnede konteksten for studiet. Bruk av casestudie som forskningsstrategi er videre koherent med studier som har en utforskende karakter, en induktiv tilnærming og som benytter seg av kvalitative metoder (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012).

I følge Yin (2009) skiller man mellom fire typer casestudie i to forskjellige dimensjoner. Den første dimensjonen skiller mellom enkelt caser eller multiple caser. Enkelt caser blir ofte nyttet når caset er kritisk, unikt eller typisk (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Med kritisk mener man at casen er en del av en større kontekst, og hvor resultatene høyst sannsynlig er representative i konteksten den kritiske casen er en del av (Flyvbjerg, 2006). Multiple caser nyttes dersom man ønsker å sammenligne resultater på tvers av forskjellige

caser, og på denne måten styrke validiteten i studiet (Yin, 2009). Dette studiet tar utgangspunkt i å benytte Luftforsvaret som ett enkelt case på bakgrunn av flere forhold. For det første er det som tidligere nevnt i kapittel 1.4, få studier som har fokus mot praktisk utøvelse av balansert målstyring generelt, og enda færre som har fokus mot praktisk utøvelse av MRR spesielt. Yin (2009) hevder at det i slike tilfeller er nyttig å anvende enkelt caser, da sammenligning av multiple caser krever et bredere empirisk grunnlag. For det andre er mål-, resultat- og risikostyring et styringssystem som er utviklet spesifikt for Forsvaret, og bør dermed studeres i Forsvarets kontekst. For det tredje kan man anta at Luftforsvaret representerer en kritisk case for den overordnede konteksten. Dette ettersom Luftforsvaret har organisasjonserfaring med balansert målstyring, som kan antas å øke sannsynligheten for at Luftforsvaret lykkes med praktisk utøvelse av MRR relativt til andre enheter i Forsvaret. Jeg hevder altså at dersom resultatet av studiet antyder at Luftforsvaret har en lav grad av implementering, vil det være en viss sannsynlighet for at andre deler av Forsvaret har en tilsvarende eller lavere grad av implementering. For det fjerde gir begrenset tid og ressurser det gunstig å studere en enkelt case. Til sist har jeg som forfatter eksisterende kunnskap om Luftforsvarets organisasjon, samt et verdifullt kontaktnettverk som kan nyttes for å få tilgang til potensielle kilder for informasjonsinnhenting. Hadde imidlertid ikke tid vært en begrensende faktor, ville jeg foretrukket å nytte multiple caser hvor enten Hæren eller Sjøforsvaret, eventuelt begge driftsenhetene, også ble nyttet som caser. Dette hadde skapt et godt grunnlag for sammenligning av resultater på tvers av casene, noe jeg tror kunne økt kvaliteten i studiet.

Den andre dimensjonen skiller mellom holistiske eller integrerte casestudier (Yin, 2009). Holistiske studier tar for seg organisasjonen, eller konteksten for casestudiet, som helhet. Integrerte casestudier tar for seg logisk utvalgte deler av organisasjonen, og studerer disse med et høyere grad av detaljnivå (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Dette casestudiet ansees å være integrert, da det nytter utvalgte avdelinger i Luftforsvaret for å komme frem til et resultat som kan gi svar på problemstillingen. En slik tilnærming ansees nyttig fordi enkelte deler av organisasjonen er mer involvert i MRR-prosessen enn andre deler av organisasjonen. Studiet ønsker å oppnå dybde gjennom å fokusere på hvordan sentrale aktører i MRR-prosessen opplever den praktiske utøvelsen. På bakgrunn av begrenset tid og ressurser for studiet, var det nødvendig å gjøre et utvalg som kunne gi et resultat med tilstrekkelig dybde og kvalitet uten å inkludere alle enheter fra organisasjonen i studiet.

Til sist nevnes det at forskningsdesignet også er påvirket av tidshorizonten for studiet. Hovedsakelig skiller man mellom tverrsnittstudier eller langtidsperspektivstudier (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Tverrsnittstudier gir et bilde av et forhold eller et fenomen på et gitt tidspunkt, mens langtidsperspektivstudier ser på fenomenet over tid for å studere endringer og utvikling (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Dette studiet kommer i kategorien tverrsnittstudie, da forholdet blir studert over en relativt kort periode. Det tar i liten grad hensyn til hvordan Forsvaret har nyttet styringssystem historisk, og tar ikke sikte på å følge organisasjonen gjennom en eventuell fremtidig utvikling av styringssystemet. Studiet belyser altså hvordan forholdene er i dag, og resulterer i en konklusjon som kan peke ut en fremtidig retning for utvikling.

Utredningens forskningsdesign baserer seg altså på være utforskende ved å fremstille åpne forskningsspørsmål for å øke forståelsen av den praktiske utøvelsen av mål-, resultat- og risikostyring i Forsvaret. Det er valgt en induktiv tilnærming, hvor konklusjonen fremkommer på bakgrunn av de observasjonene som blir lagt til grunn gjennom et kvalitativt integrert casestudie av Luftforsvaret, dette innenfor en relativt kort tidshorizont.

3.2 Fremgangsmåte

Bakgrunnen for utredningen, kapittel 1.1, belyser en rekke motstridende forhold tilknyttet Forsvarets tilnærming til balansert målstyring. På bakgrunn av disse forholdene, samt flere års arbeidserfaring fra Forsvaret som organisasjon, fant jeg det på et tidlig tidspunkt interessant å velge mål-, resultat og risikostyring som tema for masterutredningen. Det viste seg imidlertid vanskelig å avgjøre hvordan temaet nøyaktig skulle ”angripes”. I den initiale forskningsprosessen fant jeg det dermed nyttig å bruke ustrukturerte intervjuer. Dette er en kvalitativ metode som er informativ, og som har til hensikt å utforske et tema i dybden. (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Et ustrukturert intervju kjennetegnes ved at det ikke er forhåndsbestemte spørsmål, bare klarhet rundt hvilket tema som skal belyses (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Ettersom Forsvaret har en egen seksjon i Forsvarsstaben, MRR-teamet, hvilket jobber med å fasilitere for mål-, resultat-, og risikostyring i organisasjonen som helhet, falt valget på intervjuobjekt i den initiale prosessen nokså naturlig. Jeg kontaktet lederen for teamet, og presenterte utredningens tema. Han fremsto meget positiv til studiet, og ønsket svært gjerne å stille opp til intervju. Han foreslo også å invitere en av hans kolleger til intervjuet, slik at dette ble et gruppeintervju. I følge Saunders, Lewis & Thornhill

(2012) kan slike intervju, dersom gruppen er dynamisk, være meget effektive i form av å generere mye informasjon, og videre hjelpe intervjueren til både bredere og dypere forståelse av temaet.

Det er imidlertid noen ulemper ved å nytte gruppeintervjuer også. For eksempel kan gruppen være dominert av en deltaker, noe som kan lede til ulike informasjonsbias. Dette kan skape en situasjon hvor deltakerne fremstår enig, uten å egentlig være det. Eller det kan genereres mange digresjoner som tar fokus bort fra det faktiske temaet man i utgangspunktet skulle diskutere (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). I følge Saunders, Lewis & Thornhill (2012) må intervjueren være forberedt på disse forholdene, og videre legge til rette for en god diskusjon hvor deltakernes synspunkter fremkommer på en god måte, og hvor gruppen forholder seg til det temaet som det ustrukturerte intervjuet søker å belyse. Jeg skal være ærlig å si at jeg i forkant av intervjuet ikke hadde reflektert særlig over alle forholdene som kan gå galt i et gruppeintervju, og jeg hadde ikke forberedt noe ”taktikk” for å holde styr på diskusjonen. Skulle jeg gjennomført intervjuet på nytt, ville jeg nok i større grad reflektert over disse aspektene for å være mer forberedt som intervjuer. Heldigvis skulle ikke det bli et problem denne gangen, da gruppeintervjuet ble meget vellykket. Deltakerne holdt seg til temaet, diskuterte og utfylte hverandres innspill. De ledet hverandre inn på aspekter som belyste viktige forhold tilknyttet mål-, resultat- og risikostyring på en god måte. Deltakerne fremstod som meget kunnskapsrike innenfor temaet, og økte min forståelse i stor grad. Det ustrukturerte gruppeintervjuet gav dermed et godt grunnlag for å avgrense og spesifisere temaet, og var dermed viktig for å kunne gå videre med studiet.

Forståelsen jeg opparbeidet meg gjennom det ustrukturerte dybdeintervjuet med MRR-teamet, ledet meg i en retning som avgrenset temaet til å omhandle implementering av mål-, resultat- og risikostyring. Etter hvert fikk jeg også utledet problemstillingen, som videre gjorde det mulig å legge opp forskningsdesignet som ble redegjort for i foregående kapittel. Forskningsdesignet baserer seg på å nytte multiple kvalitative metoder, og utover det ustrukturerte dybdeintervjuet, ble det benyttet dokumentstudier og semi-strukturerte intervju for å besvare de underliggende forskningsspørsmålene. Det første forskningsspørsmålet søker å belyse hva mål-, resultat- og risikostyring er, og hvordan Forsvaret sier at dette skal utøves i organisasjonen. For å besvare spørsmålet fant jeg det mest hensiktsmessig å nytte kvalitative dokumentstudier. Dette er en metode for innsamling, behandling og tolkning av sekundærdata, og nyttes når primærdata ikke er tilgjengelig, eller når andre metoder ikke er egnet til formålet (Jacobsen, 2005). Staten har utgitt en egen veileder for utøvelse av mål- og

resultatstyring, og Forsvarsjefen har gitt sine krav og føringer til hvordan virksomhetsstyringen i Forsvaret skal gjennomføres, herunder hvordan mål-, resultat- og risikostyring skal utøves, gjennom Direktiv for virksomhets- og økonomistyring. Denne typen dokumenter kalles i følge Jacobsen (2005) for institusjonelle kilder, da de er utarbeidet av en kollektiv enhet, og bærer et offisielt preg. Slike dokumenter kan grense opp mot å være primærkilder, og ville med en slik klassifisering gjort at jeg nyttet arkivstudie som forskningsstrategi (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Jeg har imidlertid vurdert dokumentene til å være sekundærkilder, da de representerer fortolkninger av styringsprinsipper og fortolkninger av hvordan man skal utøve balansert målstyring, samt at dokumentet til en viss grad baserer seg på annen litteratur. Uansett klassifisering, ble et studie av disse dokumentene vurdert til å være den mest egnete metoden for å besvare det første forskningsspørsmålet, og ledet til en sammenfatning av de viktigste aspektene ved mål-, resultat- og risikostyring. Sammenfatningen ble inkorporert som et eget underkapittel i teoretiske perspektiver, og ble videre sett i lys av forskningslitteratur som presenterer problematiske forhold ved denne måten å styre virksomheter. Dette skapte et godt grunnlag for å kunne gå videre med forskningsprosjektet. For det første opparbeidet jeg meg en meget god kunnskap om hvordan det er tenkt at MRR skal utøves i Forsvaret, for det andre fikk jeg et bevisst forhold til ulike fallgruver med slike styringssystem, og for det tredje fikk jeg et sammenligningsgrunnlag for resultatene som skulle fremkomme av de påfølgende forskningsspørsmålene.

Det andre forskningsspørsmålet er omfattende, og tar sikte på å avdekke hvordan Luftforsvaret utøver mål-, resultat- og risikostyring i praksis. Denne delen representerer selve hovedtyngden i forskningsprosjektet, da den overordnede problemstillingen i stor grad besvares ved å sammenligne resultatene fra dette forskningsspørsmålet med resultatet fra det foregående forskningsspørsmålet. Videre er det tredje forskningsspørsmålet også omfattende, da dette tar sikte på avklare positive og negative sider ved styringssystemet. Det ble vurdert at kvalitative intervjuer var den mest hensiktsmessige metoden for å komme frem til de mest pålitelige resultatene for disse forskningsspørsmålene. Men det ble også vurdert hensiktsmessig å kryssjekke resultatene fra intervjuene ved å nytte dokumentstudier. Dette forholdet kommer jeg tilbake senere i kapitlet. Det er flere forskjellige former for intervju, og måten man legger opp intervjuet må være konsistent med målene man ønsker å oppnå (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Jeg har tidligere nevnt én form for intervju, det ustrukturerte gruppeintervjuet. Her var målet å gi meg som intervjuer en dypere forståelse

tilknyttet et tema, slik at jeg kunne konkretisere forskningsprosjektet i større grad. I denne delen av forskningen er imidlertid prosjektet konkretisert, og målet med intervjuet er i mye større grad definert. Jeg har et faktisk forskningsspørsmål som jeg ønsker å få besvart, og dette krever en strengere grad av struktur. Men fordi jeg også er interessert i å få frem dybde i intervjuet, er det ikke hensiktsmessig å benytte standardiserte spørsmål med forhåndsbestemte svar, som er den høyeste graden av struktur i et intervju (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Mellom disse ytterpunktene for gjennomføring av intervju, finner man det som omtales som semi-strukturerte intervju. Dette er intervju hvor forskeren har enkelte spesifikke tema man ønsker å dekke, og muligens noen forhåndsdefinerte nøkkelspørsmål (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Hvordan intervjuet utarter seg, er avhengig av flyten i samtalen. Det er mulig at intervjueren finner det hensiktsmessig å droppe noen spørsmål, eller legge til andre, dette for å gå i dybden på interessante aspekter som intervjuobjektet bringer frem (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). En slik fremgangsmåte gav meg en fleksibilitet som gjorde det mulig å oppnå tilstrekkelig dybde for å belyse forskningsspørsmålene på en god måte. For øvrig nevnes det at Saunders, Lewis & Thornhill (2012) anbefaler at man nytter denne typen intervjuer når man gjennomfører utforskende studier, og hvor spørsmålene er åpne og komplekse, hvilket samstemmer med denne delen studiet. Semi-strukturerte intervju kan utføres både en-til-en og i grupper. Jeg fant en-til-en intervju som mest hensiktsmessig i denne delen av studiet, hovedsakelig fordi intervjuet er mer konkret, og dermed reduserer viktigheten av dynamikk i intervjusituasjonen, som er hovedgrunnen for at et gruppeintervju er fordelaktig. En-til-en intervju ble også valgt fordi jeg ønsket å legge større vekt på personlige oppfattelser, samt mest mulig ærlige innspill tilknyttet de forskjellige forholdene som skulle belyses i intervjuet.

Ved gjennomføring av semi-strukturerte intervju er det i følge Saunders, Lewis & Thornhill (2012) viktig at intervjueren forbereder seg nøye. Intervjueren må inneha en høy grad av kunnskap om temaet, han må forberede hvilke spesifikke deler av temaet som ønskes belyst, han må sørge for at intervjuobjektet får tilstrekkelig informasjon på forhånd, og til sist sikre at tidspunkt og sted for gjennomføring er egnet. Når det gjelder kunnskap om temaet hadde jeg en grunnleggende forståelse for både organisasjonen og styringssystemet gjennom personlig arbeidserfaring fra Luftforsvaret. Videre bidrog det ustrukturerte dybdeintervjuet, samt utarbeidelse av kapittel 2, teoretiske perspektiver, til at jeg økte kunnskapen om temaet betraktelig. Dette var essensielt i forhold til å inneha tilstrekkelig kunnskap før jeg gjennomførte de semi-strukturerte intervjuene. Det siste forholdet viste seg også svært

gunstig i forhold til å kunne avgjøre og forberede hvilke spesifikke deler av temaet jeg ønsket å ha fokus på gjennom intervjuet. På bakgrunn av denne kunnskapen utarbeidet jeg en intervjuguide (vedlegg A) som eksklusiv innledningen var delt i fire deler. Innledningen hadde til hensikt å starte intervjuet ved å gi en kort presentasjon til det overordnede temaet, samt presentere problemstillingen for intervjuobjektet. Videre hadde den første delen til hensikt å avdekke praktiseringen av enkelte overordnede prinsipper som er svært viktige i følge med mål-, resultat- og risikostyring. Den andre delen fokuserte spesifikt mot målbildet, med underliggende måldefinisjoner og styringsparametere. Den tredje delen la et spesifikt fokus mot styringsdialogen, mens den fjerde delen hadde en litt mer generell tilnærming til styringssystemet. Alle disse temaene var nøye utvalgt for å kunne besvare forskningsspørsmål to og tre. De forskjellige delene ble innledet med den initiale teksten som står under hver overskrift i vedlegg A, dette var ment som en interessefanger, og hadde til hensikt å skape fokus mot det aktuelle området som skulle diskuteres. Videre ble interessefangeren fulgt opp med et åpent spørsmål. Dersom intervjuobjektet startet med å gjøre greie for temaet, fulgte jeg de forholdene som fremkom ved å stille korte oppklarende spørsmål for å holde informasjonsflyten i gang. Dersom intervjuobjektet imidlertid avvek for mye fra forholdet jeg ønsket å belyse, prøvde jeg å følge opp med neste spørsmål, dette for å få fokuset tilbake på det opprinnelige forholdet. Intervjuene utartet seg nokså forskjellig. Under enkelte intervju holdt det å fremstille innledningen til temaet og det første spørsmålet, så kom resten av seg selv ved at intervjuobjektet belyste interessante forhold tilknyttet temaet i tur og orden. Ofte ble det slik at spørsmålene i intervjuguiden ble besvart ”automatisk” i denne prosessen, så lenge jeg stilte oppfølgingsspørsmål underveis. I andre tilfeller var intervjuobjektene mer snevre i sine svar, eller hadde så mange digresjoner fra temaet, at det var nødvendig å stille alle spørsmålene i intervjuguiden. Dermed fungerte intervjuguiden på en god måte; den bidrog til å holde fokus på de riktige tingene under intervjuet og gjorde at jeg kunne styre intervjuprosessen til en viss grad, uten å ha en for rigid struktur.

Før intervjuene kunne gjennomføres måtte jeg naturligvis sende ut forespørsel om deltakelse til utvalgte medarbeidere i organisasjonen. Dette ble gjort per e-post. I denne sammenheng utarbeidet jeg et skriv (vedlegg B) som også hadde til hensikt å gi informasjon om hva intervjuet skulle omhandle, samt informere om praktiske forhold tilknyttet intervjuet. På tidspunktet forespørselen ble sendt, opererte jeg med en foreløpig problemstilling som senere ble endret. Dette ansees ikke som problematisk, da den foreløpige og endelige

problemstillingen henger tett sammen. Ved positiv respons kontaktet jeg medarbeideren per telefon for å avtale tidspunkt og sted for gjennomføring av intervjuet, samt gi ytterligere informasjon om temaet. Jeg vurderte også å utarbeide et spesifikt skriv som skulle omhandle forhold som intervjuobjektet kunne forberede seg på før intervjuet. Hensikten med en slik tilnærming er å øke kvaliteten og dybden på informasjonen som fremkommer under selve intervjuet. En slik tilnærming kan naturligvis fungere bra, men på en annen side er det lett å ”låse” intervjuobjektet til forholdene som er belyst i skrivet, som igjen kan hindre den naturlige flyten man prøver å oppnå i intervjuet. Samtidig gir et mer detaljert skriv intervjuobjektet mulighet til å forberede ”perfekte” svar, som i verste fall fremstiller virkeligheten i et bedre lys enn det som faktisk er tilfelle. Etter et par runder med refleksjon rundt dette forholdet, vurderte jeg at informasjonen som ble gitt gjennom forespørselen, samt gjennom påfølgende telefonsamtale, var tilstrekkelig for at intervjuobjektene kunne gjøre seg opp noen tanker rundt temaet, og dermed være tilstrekkelig forberedt før selve intervjuet ble gjennomført.

Når det gjelder tidspunkt og sted for gjennomføring av intervjuet bør dette først og fremst være praktisk for intervjuobjektet, videre bør man legge til rette for at de føler seg komfortable, og at man ikke blir forstyrret i løpet av intervjuet (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Jeg ønsket å møte intervjuobjektene fysisk, fremfor å nytte elektroniske hjelpemidler slik som for eksempel telefon eller Skype™. Fordelen med å møte intervjuobjektet fysisk er at man øker sannsynligheten for en bedre personlig kontakt, samt at man er i mye bedre stand til å lese kroppsspråket, som igjen har betydning for hvordan man tilnærmer seg intervjusituasjonen. Saunders, Lewis & Thornhill (2012) anbefaler at alle semi-strukturerte intervju gjennomføres ved å møte intervjuobjektet fysisk. Ønsket om fysisk tilstedeværelse krevde mye planlegging og koordinering ettersom intervjuobjektene var geografisk spredd fra Kristiansand i sør til Bodø i nord. Dette gikk imidlertid fint, og av totalt 11 gjennomførte intervju, trengte jeg bare å gjennomføre to intervju per telefon. Alle de fysiske intervjuene ble gjennomført på møterom, hvor vi kunne sitte uforstyrret i rolige omgivelser. Telefonintervjuene ble gjennomført over kontortelefonen til intervjuobjektet, og gikk uforstyrret hen. De fleste intervjuene ble gjort innenfor normal arbeidstid, dog passet det bedre for enkelte intervjuobjekt å gjennomføre intervjuet etter arbeidstid. Det kan naturligvis tenkes at intervju som gjennomføres etter klokken 16.00 får en lavere kvalitet, da intervjuobjektet gjerne er mer ukonsentrert enn det man ville vært tidligere på dagen. Det seneste intervjuet som ble avholdt varte fra 17.00 til 18.00, jeg kan imidlertid ikke påstå at

jeg merket noe særlig forskjell på når intervjuene ble gjennomført. Dog ville jeg ikke startet et slikt intervju, som krever en høy grad av konsentrasjon, etter klokken seks på ettermiddagen.

Ettersom semi-strukturerte intervju genererer mye informasjon, og hvor viktig informasjon gjerne kommer i ulik rekkefølge fra intervju til intervju, er det svært hensiktsmessig å ta opp intervjuet ved bruk av diktafon. Jeg nyttet diktafon under samtlige intervju, også under det tidligere omtalte gruppeintervjuet. Dette ble naturligvis avklart på forhånd, og ble gjort med deltakernes samtykke. Diktafon frigjør intervjueren fra å ta omfattende notater, hvilket øker fokuset mot selve intervjuet, samtidig som intervjuer får mulighet til å gjennomgå detaljene av de forhold som fremkom i etterkant. I følge Saunders, Lewis & Thornhill (2012) må man ved bruk av diktafon bestemme seg for om man i etterkant skal jobbe direkte fra opptaket, eller om man skal transkribere hele intervjuet. Dette avhenger av forskningsstrategi og hvordan man ønsker å analysere de kvalitative dataene. Transkripsjon er en meget omfattende prosess, og er bare helt nødvendig dersom man benytter forskningsstrategien ”grounded theory” (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Jeg fant det mest hensiktsmessig å jobbe direkte fra opptaket, dette fordi en nøyaktig transkripsjon ville tatt uforholdsmessig lang tid i forhold til merverdien det ville skapt. Ettersom jeg skulle jobbe direkte fra intervjuet, måtte jeg imidlertid finne en effektiv metode for å holde oversikt over hvor viktig informasjon fremkom i de forskjellige intervjuene. Dette ble løst ved at jeg tok enkle notater underveis, som senere kunne nyttes til å indikerte hvor i intervjuene de forskjellige forholdene fremkom.

Som tidligere nevnt ble det også vurdert hensiktsmessig å kryssjekke resultatene fra intervjuene ved å nytte dokumentstudier. I denne sammenheng var det nødvendig å nytte sekundærdata som kunne belyse de samme forholdene som intervjuene tok sikte på å belyse. Virksomhetsplanene representerer slike dokument, da disse baserer seg på det man har kommet frem til i styringsdialogen, samt beskriver viktige forhold tilknyttet styringen av virksomheten (se kapittel 2.2). Hovedsakelig var det GILs Virksomhetsplan 2014-2017 som ble nyttet, men også virksomhetsplanen fra 2013-2016, samt Forsvarssjefens Virksomhetsplan fra de samme periodene. Bruk av virksomhetsplanene som sekundærdata viste seg meget nyttig i analysen. For det første representerer de en operasjonalisering av forholdene som er belyst i kapittel 2.2 og kan dermed sies å være en del av praktiseringen av MRR. For det andre fikk jeg en dypere forståelse av enkelte forhold som intervjuobjektene påpekte ved å sjekke dette nærmere opp i virksomhetsplanen. Og for det tredje fungerte det

som en bekreftelse på en del forhold som fremkom av intervjuene. Det bemerkes at disse dokumentene inneholder gradert informasjon, og at det kreves sikkerhetsklarering for å få tilgang til dem. Dokumentene har derfor blitt behandlet i henhold til gradering, og det har vært viktig å sørge for at informasjon ikke har blitt kompromittert ved behandling eller ved bruk i utredningen. Det har naturligvis vært meget nyttig å jobbe i organisasjonen for å få tilgang til disse dokumentene.

3.3 Evaluering av den valgte metoden

Det er hovedsakelig to faktorer som påvirker troverdigheten til et forskningsprosjekt, dette er reliabilitet og validitet. De påfølgende avsnittene evaluerer de valgte metodene i forhold til disse to perspektivene.

3.3.1 Reliabilitet

Reliabilitet handler om hvor pålitelige de benyttede dataene er, og om uavhengige observasjoner og målinger av ett og samme fenomen gir samme eller tilnærmet likt resultat (Everett & Furseth, 2012). Reliabilitet kan ikke kalkuleres presist, men er en nøkkelfaktor for å oppnå høy grad av kvalitet i studiet (Everett & Furseth, 2012). Dette studiet benytter seg hovedsakelig av semi-strukturerte intervju som følger av at man utforsker et komplekst tema. Denne metoden representerer selve styrken i studiet, da det hadde vært vanskelig å oppnå tilsvarende kunnskap ved bruk av andre metoder. Det er imidlertid et grunnleggende reliabilitetsproblem i denne formen å gjennomføre forskning på, da man studerer virkeligheten innenfor et kort tidsrom med et utvalg eksperter. Forhold tilknyttet temaet kan endre seg relativt raskt, og ekspertene kan få andre syn på temaet etter hvert som tiden går. Det er dermed viktig å presisere at dette studiet har et forskningsdesign som baserer seg på å være et tverrsnittstudie, og gir dermed et bilde av et forhold eller et fenomen på et gitt tidspunkt. Reliabiliteten må dermed vurderes innenfor et relativt kort tidsrom. Saunders, Lewis & Thornhill (2012) kategoriserer fire trusler mot reliabilitet; deltakerfeil, deltakerbias, forskerfeil og forskerbias.

Deltakerfeil er faktorer som påvirker deltakerens prestasjoner negativt, og dermed resulterer i forskjellige resultater på forskjellige tidspunkt (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). For det første er det viktig å påpeke at deltakelse i studiet har vært frivillig, informasjon om ulike forhold har blitt meddelt på et relativt tidlig tidspunkt, og i forhold til praktiske hensyn har

jeg søkt å gjennomføre intervjuene på deltakernes premisser. Disse forholdene vil jeg hevde at øker reliabiliteten i studiet. Noen intervju ble gjennomført sent på dagen, og det kan hevdes at dette senker reliabiliteten ettersom deltakerne kan være mer ukonsentrert enn det de hadde vært tidligere på dagen. Videre vil telefonintervju senke reliabiliteten i semi-strukturerte intervju som følger av at man ikke har mulighet til å oppnå samme personlig kontakt som man får ved fysisk tilstedeværelse (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Av totalt tolv intervjuer, inkludert gruppeintervjuet, ble bare to intervjuer gjennomført per telefon. Jeg vil dermed hevde at dette ikke påvirket den totale reliabiliteten i særlig stor grad. Jeg vurderer dermed deltakerfeil til å ha liten grad av påvirkning på reliabiliteten i studiet.

Deltakerbias er faktorer som påvirker deltakeren til å gi unøyaktige svar, og dermed fører til en forvrengning av resultatene i forskningen (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). En av de viktigste faktorene som kan forhindre dette, er å sikre anonymitet til deltakerne (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Dette studiet har behandlet all informasjon anonymt og forsvarlig, og deltakerne var underrettet om dette på forhånd. Videre var elleve av tolv intervjuer gjennomført en-til-en på møterom eller kontor, i uforstyrrete og rolige omgivelser. Dette taler for mer nøyaktige svar fra deltakeren, ettersom man ikke blir forstyrret, og ettersom ingen andre har mulighet til å lytte på hva som blir sagt. Når det gjelder gruppeintervjuet kan det tenkes at dette hadde en viss grad av deltakerbias ettersom det er mulig at deltakerne tilpasset responsen sin i forhold til intervjusituasjonen. Som tidligere nevnt var dette imidlertid et innledende intervju som hadde til hensikt å gi meg som intervjuer dypere forståelse av temaet, og dette intervjuet har dermed ikke en direkte påvirkning på resultatene i studiet. Bruk av diktafon er et annet forhold som kan øke deltakerbias. Selv om deltakeren er forsikret anonymitet, kan det tenkes at vissheten om at samtalen blir tatt opp, fører til at deltakerne modererer svarene sine. Jeg anser imidlertid forsikret anonymitet og en uforstyrret intervjusituasjon som de viktigste forholdene for å motvirke deltakerbias, og jeg vurderer dermed deltakerbias til å ha lav grad av påvirkning på reliabiliteten i studiet.

Forskerfeil er faktorer som påvirker forskerens tolkning som følger av feil ved innsamling og analysing av data (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Jo høyere grad av struktur man har i forskningsstrategien, jo lavere sannsynlighet er det for at forskningsfeil forekommer (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Dette studiet er hovedsakelig basert på semi-strukturert kvalitativ metode, og dette medfører en viss sannsynlighet for forskerfeil. Bruk av diktafon ansees som et essensielt hjelpemiddel for å redusere graden av forskningsfeil ved bruk av semi-strukturerte intervju. I foregående avsnitt ble det nevnt at diktafon øker

deltakerbias og dermed reduserer reliabilitet. I dette tilfellet vil imidlertid diktafon være et middel for å øke reliabiliteten i studiet. Det siste forholdet ansees å være sterkt dominerende over det første. Fysisk tilstedeværelse er et annet forhold som reduserer forskerfeil, man oppnår en bedre personlig kontakt, og kan tolke intervjusituasjonen på en bedre måte. Fysisk tilstedeværelse i intervjusituasjonen ble hovedsakelig oppfylt gjennom studiet. Jeg anser dermed å ha foretatt nødvendige grep for å minske sannsynligheten for forskerfeil. Likevel ansees forskerfeil å ha en lav til middels grad av påvirkning på reliabiliteten i studiet. Dette skyldes den semi-strukturerte tilnærmingen, som av natur reduserer reliabiliteten. Samtidig representerer metoden også selve styrken i studiet, da den sørger for nødvendig dybde for å komme frem til riktig kunnskap om temaet. Man må dermed være villig til å godta en viss grad av reduksjon i reliabilitet ved bruk av denne typen metoder.

Til slutt har vi forskerbias, som er faktorer som påvirker forskerens evne til å behandle og presentere informasjon korrekt og objektivt (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Som følger av at jeg er ansatt i organisasjonen, kan det hevdes at dette reduserer reliabiliteten i studiet. Jeg har imidlertid bevisst holdt min del av organisasjonen, 135 Luftving, utenfor studiet. Videre har jeg gjort det ytterste for innta en objektiv holdning, ved for eksempel å fremstille åpne spørsmål om temaet og ikke lede intervjuobjektene i noen spesifikk retning for å oppnå gunstige svar. Jeg vil dermed hevde at min egen rolle i organisasjonen ikke har en merkbar innvirkning på reliabiliteten. Når det er sagt, vil enhver forsker måtte tolke svarene fra intervjuene subjektivt. Dette er en del av studiets natur som følger av de metodiske valgene, og vil påvirke reliabiliteten ettersom forskjellige forskere muligens vektlegger ulike forhold forskjellig gjennom analysen.

Når det gjelder reliabiliteten til sekundærdataene som er nyttet, anser jeg disse som høy. Dokumentstudiene er basert på sentrale dokumenter som kan ansees å være institusjonelle kilder som bærer et offisielt preg. Videre vil jeg hevde at bruken av disse dokumentene økte den generelle reliabiliteten til studiet, ettersom de ble nyttet til å bekrefte en del forhold som fremkom av intervjuene.

3.3.2 Validitet

Validitet handler om hvordan man velger ut og samler inn data, og i hvilken grad forskningen måler de faktiske forhold man har til hensikt å måle (Everett & Furseth, 2012). Det har blitt hevdet at vurdering av validitet ikke er anvendbart i tilknytning til kvalitative

studier, da validitet i utgangspunktet er konstruert for å kvalitetssikre kvantitative studier (Golafshani, 2003). Jeg ser likevel nødvendigheten av å vurdere denne formen for kvalitet i utredningen, og velger dermed å gjennomføre vurderingen på en tilpasset form ved å nytte de tradisjonelle begrepene, hvor man skiller mellom intern og ekstern validitet (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012).

Intern validitet handler om hvorvidt forskningen har vært hensiktsmessig for å måle forholdene man ønsker å ha svar på. Jeg har tatt utgangspunkt i Forsvarets egne institusjonelle dokumenter for å finne ut hvordan organisasjonen offisielt sier at man skal utøve MRR. Videre har jeg gjort et nøye utvalg av deltakere for det kvalitative casestudiet av Luftforsvaret, dette for å finne ut hvordan MRR utøves i praksis i organisasjonen. Samtlige deltakere som er med i studiet ansees som eksperter på området. Utvalget innbefatter BRA-sjefer, stabssjefer, virksomhetskontrollere, samt stabsoffiserer i Luftforsvarsstaben – alle sentrale aktører i MRR-prosessen. Det var totalt elleve deltakere i casestudiet, og de aller fleste hadde mange års erfaring fra stillinger tilknyttet MRR-prosessen. Utvalget ansees å representere omtrent 25 prosent av det totale utvalget av eksperter i Luftforsvaret, gitt at eksperter er definert til å være de utvalgte kategoriene av personell på et gitt tidspunkt. Deltakerne representerte forskjellige deler av Luftforsvarets virksomhet, og hele 6 av 11 BRA'er er representert i utvalget. Dette er alt fra store operative avdelinger med underlagte skvadroner, innbefattet med diverse leveranser, slik som avanserte jagerflyoperasjoner, helikopteroperasjoner og så videre, til mindre avdelinger med hovedsakelig en spesifikk leveranse. Dette sikrer en bredde i analysegrunnlaget, slik at man unngår en for ensartet tilnærming fra en del av virksomheten. Som følger av at studiet baserer seg på en høy grad av ekspertdeltakelse, samt representerer over halvparten av Luftforsvarets BRA'er, vil jeg påstå at studiet gir en høy grad av intern validitet innenfor et kvalitativt paradigme.

Ekstern validitet handler om hvorvidt resultatene av forskningen kan bli generalisert til andre relevante settinger eller organisasjoner (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Casestudiet tar utgangspunkt i å studere Luftforsvaret. Dersom vi vurderer den eksterne validiteten innenfor Forsvaret som kontekst, vil jeg hevde at man oppnår en viss grad av generalisering til andre tilsvarende organisasjoner i Forsvaret, slik som for eksempel Hæren eller Sjøforsvaret. Luftforsvaret *kan* representerer en kritisk case for den overordnede konteksten i Forsvaret på bakgrunn av at organisasjonen har erfaring med balansert målstyring. Luftforsvaret vant blant annet pris for å ha oppnådd ekstraordinære resultater gjennom bruk av Kaplan og Norton sitt BSC™ i 2003. Det er imidlertid en rekke andre faktorer som kan gjøre at andre

driftsenheter i Forsvaret faktisk presterer bedre enn Luftforsvaret når det kommer til utøvelse av MRR. Man kan dermed ikke være sikker på gyldigheten i denne antakelsen. Når det kommer til generalisering utenfor Forsvarets kontekst, for eksempel til andre offentlige etater som nytter balansert målstyring, kan jeg ikke hevde ekstern validitet for forskningsresultatene. Kvalitative forskningsmetoder er av natur ikke egnet til generalisering, da de gjerne representerer et smalt og lite representativt utvalg sett i en større sammenheng (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Selv om den eksterne validiteten i forskningsprosjektet kan anees lav, er dermed ikke sagt at resultatene er irrelevant for andre organisasjoner. Resultatene kan være meget relevant i forhold til å øke kunnskap og bevissthet om praktisering av balansert målstyring generelt. Videre kan forskningen underbygge resultater fra andre studier, hvilket medfører at man kan se resultatene i sammenheng på tvers av flere studier, og dermed danne et godt grunnlag for generalisering til andre relevante settinger eller organisasjoner. Til slutt kan studiet gjennomføres på nytt i andre virksomheter.

3.4 Ethiske aspekter

All forskning som involverer mennesker har etiske implikasjoner (Everett & Furseth, 2012). I forskningssammenheng er etiske aspekter hovedsakelig vurdert i forhold til opptreden og ivaretagelse av rettighetene til de deltakere som blir involvert i forskningsprosjektet (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Dette studiet følger de forskningsetiske retningslinjene som er utgitt av Nasjonal forskningsetisk komité for samfunnsvitenskap og humaniora (Forskningsetiske komiteer, 2014). Som forsker forsikrer jeg at retningslinjene er fulgt, og at det ikke eksisterer noe form for uærlige hensikter i forbindelse med studiet.

Det bemerkes at forskeren har eneansvar for dette studiet som helhet. Forsvaret, Luftforsvaret, intervjuobjekter, Norges Handelshøyskole, sensorer og andre aktører som har vært involvert i studiet, står ikke inne for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Kapittel 4: Presentasjon av funn

Dette kapittelet presenterer de empiriske funnene som er gjort på bakgrunn av den metodiske tilnærmingen. Det er funnene fra de semi-strukturerte intervjuene og dokumentstudier av virksomhetsplan som presenteres her, ettersom dokumentstudiet av DIVØ er inkorporert som et eget underkapittel i teoretiske perspektiver. Funnene er presentert i samme rekkefølge som intervjuguiden er bygget opp, og deles dermed inn i fire deler (se vedlegg A). De fire delene er funn tilknyttet overordnede prinsipper, funn tilknyttet målbildet, måldefinisjoner og styringsparametere, funn tilknyttet styringsdialogen og til slutt funn i tilknytning diverse forhold ved avanserte styringssystem. Kapittelet har til hensikt å svare på hvordan Luftforsvaret utøver MRR i praksis, hvordan relevante aktører oppfatter at styringssystemet fungerer, og hvilke faktorer ved styringssystemet som fremheves som henholdsvis positive og negative. Kapittelet tar altså sikte på å besvare forskningsspørsmål 2 og 3.

4.1 Overordnede prinsipper

Intervjuene startet med et innledende fokus på enkelte overordnede prinsipper som er viktig for at MRR skal fungere i organisasjonen. Det første spørsmålet hadde en åpen tilnærming med hensikt om å få i gang samtalen. Selv om spørsmålet omhandlet mål- og resultatkrav, begynte de aller fleste deltakerne å prate om oppdrag, spesielt deltakere fra nivå 3 i organisasjonen (dvs. luftving nivå). Dette er en meget interessant observasjon. Selv om mål og oppdrag helt klart henger sammen, er det nokså tydelig at dette må behandles som to forskjellige deler i et MRR-perspektiv. Det var dermed nødvendig å følge opp forholdet ved å stille utdypende spørsmål. På nivå 3 i organisasjonen kom det nokså entydig frem at man har en lav grad av fokus mot mål, da det hovedsakelig er oppdrag de forskjellige luftvingene forholder seg til. Det ble likevel nevnt av et par intervjuobjekter, at alle oppdragene i virksomhetsplanen har en kode som angir hvor i GILs målbilde oppdragene er knyttet. Dette forholdet ble senere fulgt opp i dokumentstudiet ved å kryssjekke informasjonen mot oppdragsporteføljen som ble utgitt i følge med GILs virksomhetsplan 2014-2017. Det fremkommer her at de fleste oppdragene har en kode, men at kolonnen disse kodene står i, henviser til hvilket mål i Forsvarssjefens målbilde oppdraget er relatert til. Når det gjelder intervjuobjektene fra nivå 2 i organisasjonen, altså deltakere ansatt i Luftforsvarsstaben, handlet det innledende spørsmålet i større grad om målene i GILs målbilde. Men det kom tydelig frem, også her, at fokuset ligger mot oppdrag, ikke mål. Intervjuobjekt #9 uttalte

blant annet; ”vi snakker om oppdrag, oppdragene kommer ferdig definert, det er de vi har fokus mot”. Ved nærmere sjekk i Forsvarssjefens virksomhetsplan, viser det seg at Luftforsvaret fikk tildelt en fullstendig oppdragsportefølje på 1130 oppdrag i 2013, og 815 oppdrag i 2014. Alle disse oppdragene er knyttet til mål i Forsvarssjefens mål bilde. Det er imidlertid mindre klart hvilke faktiske mål Luftforsvaret får av Forsvarssjefen.

Ettersom det i innledningen til intervjuene hovedsakelig ble fokus mot oppdrag, og ikke mål, ble det videre naturlig å spørre om oppdragene fremkommer klart og tydelig. Her var det en del forskjellige svar fra deltakerne. Jeg har kommet frem til at svarene kan sammenfattes ved at hver luftving mener de får tildelt svært mange oppdrag, hvor noen fremstår klare og tydelige, mens andre fremstår unødvendige og vage. For eksempel fremheves det av flere intervjuobjekt at et gitt antall flytimer er et vanlig type oppdrag. Dette er oppdrag som er kvantitativt målbare, og som dimensjonerer driften i forhold til antall årsverk, vedlikehold osv. Kvaliteten i hvordan flytimene gjennomføres er imidlertid vagere definert, hvilket betyr at en del av flytimene kan oppnås ved å ”fly hull i luften”, altså at man flyr timene uten en kvalitativ effekt. De aller fleste ser imidlertid ikke dette som et problem, da det for det første er visse krav til antall combat ready crew, som er definert i henhold til en kvalitativ NATO-standard, og for det andre er det en grunnleggende kultur for at alle flytimer skal gi en operativ effekt. Mange anser dermed denne typen oppdrag som gode, klare og tydelige. Oppdrag som fremheves som unødvendige og vage, er enten oppdrag som ikke er av reell betydning i den store sammenhengen, eller oppdrag som for eksempel er definert ved vendinger som ”vær forberedt på...” eller ”produser inntil...”. Flere påpeker at det å ”være forberedt på” er et meget vidt begrep, som i mange tilfeller kan løses med minimal bruk av ressurser. Og at et oppdrag som er definert ved ”produser inntil...”, medfører at man har løst oppdrag om man faktisk produserer null enheter. Intervjuobjekt #4 oppsummerer dette ved si at ”...det er en salig blanding av konkrete oppdrag, og oppdrag som inneholder mye skjønn...klart at oppdrag som ikke er veldig konkret, er jo veldig behagelig for sjefen”. Som følger av at oppdragsporteføljen er gradert, er det dessverre ikke mulig å gjengi nøyaktigheten av slike oppdrag i denne utredningen.

Et annet forhold som ble diskutert i den innledende delen av intervjuet, var om underordnet nivå får frihet til å selv bestemme hvilke virkemidler som skal nyttes for å nå målene. Det ble også her naturlig å bytte ut mål med oppdrag, ettersom det viste seg at fokuset låg mot oppdrag, ikke mål. Noen deltakere svarte ganske umiddelbart at friheten er stor, og at det er få spørsmål som blir stilt fra overordnet nivå i forhold til hvordan oppdragene løses, så lenge

de blir løst innenfor de økonomiske rammene. På en annen side var det noen intervjuobjekt som mente at friheten var nokså begrenset, dette som følger av at overordnet nivå har fastsatt rammebetingelser på innsatsfaktorene. Forsvaret nytter hovedsakelig tre innsatsfaktorer; personell, materiell og EBA (eiendom, bygg og anlegg). Etersom intervjuobjektene svar fremstod noe forskjellig, var det nødvendig å følge opp forholdet gjennom dokumentstudiet. Virksomhetsplanene fra 2013 og 2014 viser at alle luftvinger har begrensninger på hvor mange årsverk de har mulighet til å bruke. Videre viser det seg at de største delene av materiellressursene er flyttet fra nivå 3, hvor kostnadene oppstår, til nivå 2, gjennom den såkalte leveranseavtalen. Til slutt viser det seg at de store EBA kostnadene også ligger på nivå 2. Nærmere bestemt er bare 39,8 % av Luftforsvarets totale tildeling fordelt til nivå 3 for virksomhetsåret 2014, og av disse midlene er 74,4 % bundet opp mot personellutgifter som overordnet nivå hovedsakelig regulerer gjennom begrensninger på årsverksantall. Dersom man i tillegg tar hensyn til at en del utgifter i stor grad er et resultat av avtaler som er forhandlet på nivå 2, ser vi at nivå 3 reelt sett bare kontrollerer 10 % av Luftforsvarets tildeling. 90 % av midlene er enten direkte eller indirekte kontrollert av nivå 2. Dette blir også tydelig eksemplifisert av intervjuobjekt #10 som sier følgende; ”vi har føringer på økonomi, vi har føringer på EBA, vi har føringer på antall årsverk, og da kan man komme i en situasjon noen ganger, hvor man ser at for eksempel ved å tilsette flere mennesker, ville det gitt høyere måloppnåelse til en relativt lav kostnad, men den friheten har man ikke”. Disse forholdene står imidlertid i sterk kontrast til følgende eksplisitte uttalelse i virksomhetsplanen fra både 2013 og 2014; ”Gjennom mål-, resultat- og risikostyring får budsjett- og resultatansvarlige sjefer innenfor gjeldende lover og regler, frihet til å selv bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene”.

Det siste sentrale forholdet som ble diskutert i den innledende delen av intervjuet var de grunnleggende styringsprinsippene som skal reflektere ledelsesfilosofien for mål- og resultatstyring i Forsvaret. Prinsippene sier at ansvar- og myndighet skal være klargjort og delegert til hensiktsmessig nivå, ansvaret skal følges ad og skal gjøres gjeldende. Her var deltakernes oppfatning nokså unison. Når det gjelder klargjøring og delegering av ansvar- og myndighet, mente de fleste at det er tydelig at Luftforsvaret har en overordnet driftsansvarlig sjef som delegerer budsjett- og resultatansvar til sine luftvingsjefer. Deltakerne mener videre at organisasjonen er innforstått med hva ansvaret og myndigheten innebærer, og at dette også blir tydeliggjort gjennom styringsdialogen, hvor oppdrag og ressurser avstemmes mellom de respektive sjefer. Det ble likevel nevnt av et par intervjuobjekter at myndigheten noen

ganger blir innskrenket, for eksempel ved at overordnet nivå innfører såkalt reisestopp og andre tilsvarende tiltak for å balansere økonomien mot slutten av året. Videre trakk svært mange frem at ansvaret sjelden gjøres gjeldene, altså at det i liten grad eksisterer konsekvenser dersom sjefsansvaret ikke overholdes. Intervjuobjekt #10 uttalte blant annet; ”Jeg har gjennom mine 21 år, litt vanskeligheter med å se hvilke konsekvenser det får for de som har manglende grad av oppfylld av ansvaret de er satt til å utøve”, og intervjuobjekt #8 uttalte følgende; ”Det skjer jo ingenting hvis man har brukt pengene på en annen måte en forutsatt, det er ingen konsekvenser...det blir til en viss grad bare akseptert, og man sier; ja, da må dere iverksett tiltak og klarer dere ikke de tiltakene, ja, da har dere ikke klart det.”

4.2 Målbilder, måldefinisjoner og styringsparametere

Den neste delen av intervjuet omhandler bruk av målbilder i organisasjonen. Det første spørsmålet avdekket en rimelig stor forskjell på hvordan de to nivåene i Luftforsvarets organisasjon forholder seg til målbilder. Luftvingene som var representert i utvalget, det vil si halvparten av alle nivå 3 luftvinger i Luftforsvaret, hadde *ikke* utarbeidet sitt eget målbilde. Det kom også frem av intervjuene at det ikke var noe krav til dette fra overordnet nivå. Videre var det ingen som kunne si at de hadde noe særlig fokus mot GIL sitt målbilde heller. Som det også fremkom av foregående kapittel, har nivå 3 et klart fokus mot oppdrag, ikke overordnede mål. Jeg stilte ved flere anledninger utdypende spørsmål i forhold til om BRA-sjefen, som for øvrig er medlem av GILs ledergruppe, hadde fremstilt et fokus mot GILs målbilde overfor ledergruppen på de respektive luftvingene. Dette ble entydig avkreftet. Intervjuobjekt #5 uttalte blant annet at ”GILs målbilde er nok mer en overordnet bit som vi ikke bruker aktivt...for å være helt ærlig, så er GILs målbilde et glanset farget ark, som ikke sier så mye mer...Det er for rundt, det er for lite givende.” Videre sier intervjuobjekt #3;

”...vi har jo vår BRA-sjef som sitter i ledergruppen til GIL, ikke en gang har han prediket noe overfor oss om målbildet til GIL...så man kan godt stille spørsmålstegn ved, i hvilken grad blir dette jobbet med? I hvilken grad blir dette kommunisert ut? Jeg opplever det i svært liten grad, i forhold til kommunikasjon og forankring”

Det kom likevel frem at samtlige aktører visste om GILs målbilde, da det er kommunisert gjennom virksomhetsplanen. På utdypende spørsmål i forhold til om de hadde noen formening om årsaks- og virkningsforholdene mellom perspektivene i målbildet, kom det

frem at de aller fleste ikke hadde tenkt noe særlig på dette. Mange sa imidlertid at økonomiperspektivet hadde et fokus som overstyrte målene i de andre perspektivene. Når det videre gjaldt tilhørende måldefinisjoner og styringsparametere, var det også et lavt fokus mot disse på nivå 3 i organisasjonen. Noe som for øvrig er naturlig ettersom fokuset mot selve målbildet fremkom nokså lavt. Flere av deltakerne kunne imidlertid bekrefte at luftvingene bidro med rapportering i tilknytning til enkelte styringsparametere.

Intervjuobjekter fra nivå 2 i organisasjonen hadde på en annen side mye større kjennskap til målbildene. Her kom det frem at de har et klart forhold både til FSJ målbilde, og til GILs målbilde, hvilket er naturlig ettersom flere av intervjuobjektene hadde deltatt i utviklingen av det. Det kom også frem at målbildene benyttes aktivt i styringen, men at det hovedsakelig er noe man nyter mellom nivå 2 og nivå 1, altså oppover i organisasjonen. Intervjuobjekt #9 uttalte; ”vi bruker målbildet, styringsparametere, og risikobildet mot nivå 1...og det er et krav i styringsdialogen med forsvarssjefen at denne er basert på målbildet”. Videre uttales det at sjefene i Luftforsvarsstaben ”...er godt kjent med målbildet...de har innsikt i dette, og de er trygge på dette” (Intervjuobjekt #9). Ved utdypende spørsmål om hvordan GILs målbilde nyttes i styringen av nivå 3, fremkommer meningene noe mer delt. En deltaker fra nivå 2 hevder ”...de aller fleste forholder seg til GILs målbilde, det er jeg ganske overbevist om” (Intervjuobjekt #10), en annen hevder at GILs målbilde blir nyttet stor grad, og at alle nivå 3 BRA'er har utarbeidet egne målbilder (Intervjuobjekt #6), mens intervjuobjekt #1 sier;

”...målbildet skal være et slags mantra, men blir spist opp av oppdragene i virksomhetsplanen, som ikke nødvendigvis er opphengt i målene...jeg tror at det [målbildet] blir pulverisert. Når det kommer ned på BRA-nivået mister man litt feelingen med målbildet...dette er litt uheldig, men ikke veldig problematisk heller...det viktigste er at man skjønner at dersom man løser oppdragene i virksomhetsplanen, så er det det nødvendige bidraget for at målene skal nås”

Når det kom til årsaks- og virkningsforholdene mellom perspektivene i målbildet, var dette et forhold som også på nivå 2 fremstod noe uklart blant deltakerne. Noen sa rett ut at de ikke hadde tenkt noe særlig over det, mens andre sa at det eksisterer en årsaks- og virkningssammenheng. Det var imidlertid ingen av disse som kunne utdype denne sammenhengen på en tydelig og klar måte, og det kom også frem av flere intervjuobjekter at mange av målene har en motvirkende effekt på hverandre. Det vil si at dersom man

gjennomfører tiltak for å oppnå et mål, ville det ha en gjensidig negativ effekt på et annet mål. Totalt sett oppfattet jeg en lav grad av fokus mot en kausal sammenheng i målbildet, og dette gjenspeiles også i uttalelsen til intervjuobjekt #1;

”...jeg tror ikke vi har fokus på det [årsaks- virkningssammenhengen]...jeg tror det er svært få i Luftforsvaret som tenker over den sammenhengen, og den oppbygningen til vanlig. Jeg tror man kaster alt inn i målbildet, men hvor man vet at L-målene [Målene i leveranseperspektivet] er hovedmålene, så er alt det andre en salig sammenblanding uten at det ene bygger opp under det andre...”

Når samtalene videre kom over på måldefinisjoner og styringsparametere, som er en utdypning av målbildet, fremkom det at Luftforsvaret, generelt sett, ikke har et særlig fokus på dette i den daglige driften. Intervjuobjekt #9 sier for eksempel at ”vi har ikke endret styringsparametere siden begynnelsen av 2012, og det har jo skjedd store ting i virksomheten vår siden det...”, mens intervjuobjekt #1 sier ”vi erkjenner at vi ikke har gjort et godt nok arbeid med styringsparameterutviklingen, at vi ikke har funnet gode styringsparametere, og at en del av disse kortene [målkort] står åpne”. Det viser seg likevel at en del av måldefinisjonene og styringsparametere blir fulgt opp i en viss grad. For eksempel følges enkelte styringsparametere tilknyttet måldefinisjonene i leveranseperspektivet og økonomiperspektivet opp gjennom den daglige driften. Intervjuobjekt #8 påpeker dette ved å si; ”dette [måldefinisjon med styringsparameter i økonomiperspektivet] blir fulgt opp og håndtert, men ikke som en del av styringsparametere, og blir ikke kommunisert som en del av målbildet.” Samtidig kommer det frem gjennom intervjuobjekt #11 at han følger opp enkelte styringsparametere som ligger under leveranseperspektivet, hvor data blir hentet inn fra nivå 3 og videre rapportert inn i systemet. På utdypende spørsmål i forhold til om han har en formening om aktørene som deltar i denne rapporteringen er bevisst på at rapporteringen forekommer i sammenheng med styringsparametere, sier han; ”vi gjør det [rapporterer], men det er ikke dermed sagt at hver enkelt kjenner totaliteten i det”. Denne forståelsen deles også av intervjuobjekt #10 som sier ”...[nivå 3] forholder seg i mindre grad til styringsparametere og målbildet som sådan...det [styringsparametere] er nok noe som staben jobber med...”. Totalt sett får jeg gjennom intervjuene en forståelse av at det er et lavt fokus på måldefinisjoner og styringsparametere, at det blir rapportert på noe av det, men at det ikke er et viktig element i styringen av Luftforsvaret. Jeg får også et inntrykk, på bakgrunn av flere av intervjuobjektens uttalelser,

at noe av grunnen til at disse forholdene ikke blir fulgt opp i større grad, har en sammenheng med at det prioriteres lite arbeidskraft inn mot utrulling av MRR som helhet.

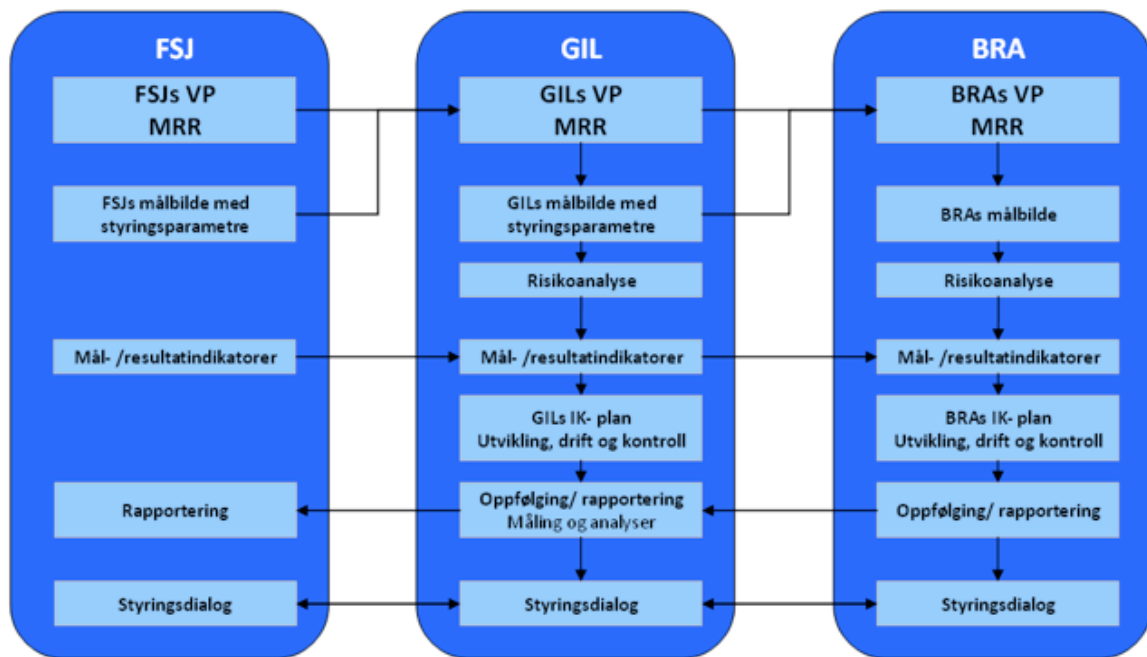
Forholdene som fremkom i tilknytning til målbildet og styringsparameterne ble fulgt nærmere opp gjennom dokumentstudiet. I hoveddokumentet til GILs VP er det både i 2013 og 2014 et eget kapittel som omhandler GILs målbilde. I dette kapittelet er målbildet visuelt fremstilt, og videre står det;

”GILs målbilde 2014-2017 er et verktøy for å synliggjøre og følge opp sentrale oppdrag i Luftforsvaret. Gjennom utvikling av målbilde og bruk av MRR kan arbeidet med måloppnåelse kommuniseres internt i Luftforsvaret og fra GIL til FSJ. Dette foregår ved at overordne oppdrag i målbildet er analysert og brutt ned i hensiktsmessige styringsparametere”.

Det står også at GILs målbilde skal underbygge FSJ målbilde, og at oppdragene skal kunne spores til FSJ oppdrag ved bruk av referanser. Videre er det utarbeidet et eget vedlegg til GILs VP 2014 som omhandler GILs målbilde og rapporteringskrav. Dette vedlegget har hovedsakelig fokus mot rapportering, og det fremkommer ikke så mye nytt om akkurat målbildet. Det står imidlertid ”de konkrete målsetningene, styringsparameterne og tiltakskort er fortsatt under utvikling”. Samme setning stod også nedfelt i GILs VP 2013. Det står også i begge virksomhetsplanene at utvalgte måldefinisjoner og styringsparametere skal oppdateres månedlig, og at man tertialvis skal gå gjennom alle målene i målbildet, og vurdere disse helhetlig med tanke på status på styringsparameterne. Når det gjelder utarbeidelse av egne målbilder på nivå 3 i organisasjonen, kom det frem av intervjuene på nivå 2 og nivå 3, at det ikke eksisterer et eksplisitt krav til at luftvingene skal utarbeide egne målbilder. Det viser seg imidlertid at dette kravet faktisk er nedfelt i GILs VP 2014-2017;

”...dette fordrer en kjerne av klare mål på BRA nivå som er spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske og tidfestede. Målene, satt sammen i et målbilde på BRA nivå, skal bidra til å innfri målene i GILs målbilde. Målbildet skal etableres ved alle BRA'er i Luftforsvaret i løpet av 2014”

Virksomhetsplanen fastsetter altså et krav om målbilder på nivå 3 i organisasjonen i løpet av 2014. Når det gjelder VP fra 2013 kan jeg ikke finne et slikt eksplisitt krav, men følgende figur kan imidlertid tyde på at det har vært et implisitt krav om målbilde på nivå 3 også i 2013:



Figur 6: MRR i Luftforsvaret (GILs VP 2013-2016, 2013)

Figuren har til hensikt å vise prinsippene for MRR i Luftforsvaret, og viser at det skal utarbeides målbilder, med måldefinisjoner og resultatindikatorer (styringsparametere) helt ned til nivå 3 i organisasjonen. Måldefinisjoner og styringsparametere blir nedfelt i det man kaller målekort, og er utgitt i et eget undervedlegg til GILs målbilde og rapporteringskrav. Dokumentstudier av målekortene viser at det bare er avdelinger på nivå 2 som har måleansvar. Nivå 3 er altså ikke direkte involvert i oppfølgingen av styringsparametere. Videre sammenlignet jeg målekortene som ble utgitt i følge med GILs VP 2013-2016, med målekortene som ble utgitt i følge med GILs VP 2014-2017. Disse fremstår helt nøyaktig like, og jeg kunne ikke se at det har vært gjennomført endringer i målekortene fra 2013 til 2014. Dette står i kontrast til den kontinuerlige oppdateringen som skal gjennomføres i henhold til dokumentet GILs målbilde og rapporteringskrav. Det viser seg også ved sammenligning mot målekortene i Forsvarssjefen virksomhetsplan 2013-2016, at svært mye fremstår likt, og at enkelte målekort er helt nøyaktig like. Videre bemerkes det at en del av målekortene i GILs VP fremstår uferdige, med manglende beskrivelser og definisjoner tilknyttet enkelte mål. Noen målekort ser imidlertid ut til å ha klare styringsparametere med definisjoner, hvor det er oppgitt måleansvarlig, tidsintervall, hensikt, måleenhet og datagrunnlag. Hovedsakelig bekrefter altså denne delen av dokumentstudiet mange av de forholdene som fremkom under intervjuene.

4.3 Styringsdialogen

Intervjuet tok videre sikte på å diskutere styringsdialogen, som er en helt sentral del av den vertikale styringen i Forsvaret og dermed utøvelsen av MRR. Med styringsdialogen menes styringsdokumenter, møter og konferanser som inngår i kommunikasjonslinjen mellom overordnet og underordnet sjef. Som i tidligere deler av intervjuet, ble også denne delen åpnet med et nokså åpent og vidt spørsmål. Det var forskjellig hvordan deltakerne ”angrep” temaet, men det kom likevel nokså klart frem av intervjuobjektene på nivå 3 i organisasjonen, at de syntes styringsdialogen bidrog til å belyse utfordringer i følge med oppdrag, risiko og ressursbehov på en konstruktiv måte. Intervjuobjekt #2 sier at ”Styringsdialogen er fornuftig og positiv”, og intervjuobjekt #3 sier; ”Jeg synes vi har fått til en godt dokumentert prosess, på den måten at vi gjør en del avklaringer og gir en del innspill i forhold til oppdragsløsning, risiko og budsjettbehov, og så tar vi en avklaring på det, så det synes jeg har blitt en ryddig og god prosess.” Men videre fremkommer det, som tidligere, at det er et fraværende fokus på de faktiske målene, da det er oppdrag som blir diskutert. Når det gjelder resultatkrav i forhold til oppdragene, kommer det også frem at det er lite fokus på dette. Flere intervjuobjekter påpeker at disse forholdene vanskeliggjør styringsdialogen i forhold til å avstemme ressursbruk og risiko på en god nok måte. Intervjuobjekt #3 påpeker dette ved å si;

”...oppdragene er så diffuse, og uten resultatkrav, da klarer vi ikke å risikovurdere det på en god måte...i ytterste konsekvens kan jeg jo si at det er ingen risiko...eller vi kan få et oppdrag hvor det står ”utfør” [informasjon BEGRENSET] inntil ”femti enheter” [informasjon BEGRENSET], da kan jeg jo jeg si at vi ”utfører” en, og så lykkes vi”

Intervjuobjektene fra nivå 2 i organisasjonen støtter stort sett synet til intervjuobjektene fra nivå 3 når man snakker om styringsdialogene internt i Luftforsvaret. De fremstår imidlertid mer kritiske når de omtaler styringsdialogen som gjennomføres mellom nivå 2 og nivå 1, altså mellom GIL og FSJ. Det fremstår av deltakerne at dialogen handler mye om budsjett og ressursforbruk, og mindre om mål- og resultater. Oppdragene ligger mer eller mindre fast, og det nevnes ved flere anledninger at det er vanskelig å justere ambisjonsnivået for oppdragene, intervjuobjekt #1 sier at ”det som er litt snedig, er at helt fra departementsnivå [Forsvarsdepartementet] ligger det et ambisjonsnivå for oppdragene...det vanskelig å få avtalt noe lavere ambisjon [for oppdragene]...”. Samtidig fremkommer det at ressursene

også ligger nokså fast, hvilket medfører at det er vanskelig å ha en dialog om de forholdene som det skal eksistere en balanse mellom, altså balansen mellom oppdrag og ressurser. På toppen av dette fremkommer det at det også er en forventning til at oppdragene kan løses med lav grad av risiko. Dette blir for eksempel gjenspeilet ved følgende uttalelse fra intervjuobjekt #10;

”Noen ganger kan den styringsdialogen være litt kunstig, for man kommer ikke frem til en 100 prosent enighet mellom oppdrag og ressurser, og det ligger en risiko, og den blir ofte omtalt, og det er en kutyme på alle nivåer, også opp mot Forsvarssjefen, at man løser alle oppdrag innenfor tildelt ramme, med en akseptabel risiko...”

Intervjuobjekt #1 går enda lenger og sier; ”Styringsdialogen er ikke en ren og skjær dialog, det jo er en monolog...det er ikke en aksept for at man sier at man løser oppdrag med en betydelig risiko...”. Et forhold som blir nevnt av flere som et eksempel, er at Luftforsvaret er følsom overfor prisen på flydrivstoff. En endring i denne råvareprisen, medfører store svingninger i driftskostnadene fra år til år. En styringsdialog hvor det ikke er mulig å avklare endringer i ressurstilgang, ambisjonsnivå, eller risikonivå, fremstår dermed meningsløs for flere av intervjuobjektene. Det kommer imidlertid frem at forholdene som blir kritisert riktignok har bedret seg den siste tiden, og at det generelt i organisasjonen har blitt en større aksept for å fremme utfordringene på en realistisk måte i styringsdialogen. For eksempel er risikoen for prissvingningene på flydrivstoff i Luftforsvaret blitt delvis overført til Forsvarsstaben, videre er det en mye større aksept for å ta opp graden av risiko tilknyttet løsning av oppdragene. Intervjuobjekt #10 sier for eksempel ”...for styringsdialogen for 2014, så var det vel for første gang i historien at GIL sa at det var en betydelig grad av risiko [for løsning av enkelte oppdrag]”, videre sier intervjuobjekt #11;

”det ble en reell styringsdialog i år [2014]...vi lærer underveis her...jeg mener vi har fått en kjempegod dialog med de i Oslo [Forsvarsstaben], hvor de er med, og har puttet en del ressurser på å hjelpe oss, slik at nå er det et omforent syn [på utfordringene til Luftforsvaret]... og dette [MRR] har vært en av verktøyene for å få til dette”

Når jeg videre i intervjuet fokuserte på bruken av Forsvarets resultatkjede i følge med planlegging inn mot styringsdialogen, kom det frem at denne ikke blir nyttet i særlig grad. Mange syntes at resultatkjeden har en teoretisk tilnærming, og at metoden er vanskelig å

omsette til praktisk merverdi i planleggingen. Det ble påpekt av flere deltakere, at et grunnleggende problem med resultatkjeden var effektdimensjonen, som er selve utgangspunktet i planleggingsfasen. Dette som følger av at jo lenger til høyre man kommer i resultatkjeden, jo vanskeligere blir det å konkretisere forholdene. Intervjuobjekt #7 sier at; ”...jeg synes jo den [resultatkjeden] er en banal forenkling av forsvarets virksomhet, selv en paraplyfabrikk bruker den samme resultatkjeden...men jeg vil fortsatt si at vi har for lite fokus på effekten...”, videre sier intervjuobjekt #8; ”det er så vanskelig å definere den effektdimensjonen, og resultatdimensjonen, så å definere det, for å så se på hva man trenger nedover i kjeden, blir så komplisert at man ikke får gjort det”. Videre kommer det også frem at manglende målbilder på nivå 3 kompliserer resultatkjeden sin metode for å innrette planleggingen, for eksempel sier intervjuobjekt #10;

”...man bruker ikke den [resultatkjeden] metodisk i forhold til å utlede sammenhengen mellom effekten og det man skal levere [aktiviteten]...hvis man hadde hatt det som en forutsetning for styringsdialogen, er man avhengig av at nivå 3 har et eget målbilde, med egne styringsparametere”

På utdypende spørsmål om hvordan planleggingen faktisk blir gjennomført, så påpekes det igjen, fra flere av deltakerne, at ressursrammene og oppdragene allerede er fastsatt fra høyere nivå, og at man tar utgangspunkt i dette for å skape en best mulig effekt. Intervjuobjekt #8 sier for eksempel; ”vi starter med å se hvilke oppdrag og ressurser vi har, og så prøver vi å bygge det opp til hvilken effekt vi kan få for det...rammen som man hadde tidligere, gav den effekten, og så ser man på ressursene man får, og hvilken effekt det vil gi...”

Til slutt hadde jeg i denne delen av intervjuet et fokus mot bruken av risikokataloger i Luftforsvaret, og hvordan disse nyttes gjennom virksomhetsåret, samt hvordan rapporteringen blir gjennomført. Selv om flere deltakere påpeker at uklare oppdrag og resultatkrav kompliserer risikostyringen, er det generelle inntrykket at intervjuobjektene fremhever fokuset mot risiko som en av de mest positive forholdene ved MRR. Flere nevner at denne tilnærmingen til risiko øker bevisstheten rundt styringen av virksomheten i stor grad. Kultur blir nevnt som en faktor for at fremgangsmåten faller naturlig for organisasjonen, intervjuobjekt #2 sier for eksempel; ”I alle sider av driften vår er det fokus mot risiko, og tiltak for å dempe risiko...jeg vil si at det er en sikkerhetskultur som ligger til grunn...”. Det blir videre fremhevet av intervjuobjekt #3 at; ”risikovurderinger er essensielt for forståelsen og avklaringer av oppdrag, og eventuelt iboende risiko i oppdrag, for hvis det

er risiko som er høy eller kritisk, så må det avklares med oppdragsgiver om han aksepterer det, eller om han vil gjøre noe med det”. Det kommer imidlertid frem utfordringer også, for eksempel blir det nevnt av intervjuobjekt #1 at risikokataloger har en tendens til å bli store, og at det på overordnet nivå er vanskelig å sammenligne og prioritere risikoene, da det er usikkerhet rundt hvilke vurderinger som er gjort tilknyttet sannsynlighet og konsekvens fra de forskjellige delene av virksomheten. Videre kommer det frem gjennom flere av deltakernes uttalelser at risikokatalogen gjerne ikke blir nyttet like aktivt i etterkant av styringsdialogen, intervjuobjekt #7 sier for eksempel; ”vi bruker ikke risikokatalogen i etterkant, eller det er oppe i ledergruppemøtene innimellom, men det er ikke noe metodikk, det er ikke noen systematikk...”.

Når det gjelder rapportering i følge med styringsdialogen gjennom virksomhetsåret, altså månedlig status for økonomi, og resultat- og kontrollrapport (RKR/FÅR for siste tertial), er synet fra de forskjellige deltakerne svært likt. Den månedlige statusrapporten ansees meget hensiktsmessig, og den har et detaljnivå som de fleste er fornøyd med. Det kommer også frem at rapporten leder til dialog mellom nivåene, som følger av at forhold som fremkommer gjerne blir fulgt opp i ettertid. Resultat- og kontrollrapport er det imidlertid en større misnøye med, mange fremhever at resultatene fra RKR ikke blir fulgt opp, og at det i liten grad eksisterer konsekvenser ved å rapportere rødt. Intervjuobjekt #5 sier for eksempel;

”I RKR kan vi rapportere gule, røde og grønne lys, og det medfører egentlig ikke noe som helst...sånn at det som hadde vært mer realistisk, var å rapportere på det vi ikke klarte, for da hadde de [LST] bare fått en eller to rapporter fra de forskjellige luftvingsjefene, i stedet for å få ti RKR-rapporter med hovedsakelig grønne og lysegrønne lys, som ikke etter min mening gir noe særlig god styringsinformasjon”

4.4 Generelle oppfattelser av MRR

Den siste delen av intervjuet søkte å belyse generelle oppfatninger rundt styringssystemet MRR blant intervjudeltakerne. Denne delen åpnet med å gi en faktaopplysning om at svært mange avanserte styringssystem feiler i praksis (Waal & Counet, 2009). Dette hadde til hensikt å stimulere deltakerne til å ta en posisjon i forhold til om de synes MRR som styringssystem i sin helhet fungerer bra eller dårlig i praksis. Det viste seg imidlertid at denne ”taktikken” ikke fungerte helt etter hensikt, da ingen tok en klar posisjon. Men dette sier også litt om den generelle oppfattelsen av styringssystemet i organisasjonen. Deltakerne

fremkommer stort sett med en delt mening, som gjør det vanskelig å fremstå verken positiv eller negativ. Alle fremhever noen forhold som de anser nyttig, og noen forhold som de anser unødvendig eller uforståelig. Mer spesifikt, så ser de fleste på risikostyringsdelen av systemet som nyttig, målstyringsdelen som mer diffus, og resultatstyringsdelen som lite nyttig. Likevel påpeker flere at alle store virksomheter bør ha et system som setter fokus mot de tingene som MRR faktisk prøver å sette fokus mot, og spør seg samtidig hva alternativet er? Mange fremhever videre at det handler om å få systemet til å fungere, og at det gjerne ikke er systemet det er noe gale med, men heller organisasjonen som ikke evner å få systemet til å fungere. I denne sammenhengen stilte jeg flere intervjuobjekter utdypende spørsmål om de hadde en formening om hvordan systemet passet med kulturen i organisasjonen. Samtlige som kom inn på dette temaet, mente at systemet egentlig burde passe til kulturen. For det første ble de fremhevet at det er en klar kultur for måling av prestasjoner. Helt fra soldaten kommer inn i Forsvaret er det skyteprøver, fysiske tester, konkurranser osv. For det andre er risikovurderinger et kjent forhold som det er fokus på, og som blir nyttet i alle deler av virksomheten, helt fra den enkelte soldat som går vakt med skarpt våpen, til vurderinger rundt flysikkerhet og aggregert risiko i større militære operasjoner.

Helt til slutt i intervjuet prøvde jeg å få deltakerne til å spesifisere og liste opp hvilke forhold som de mente bidrar til at styringssystemet MRR, eller deler av styringssystemet, fungerer, og hvilke forhold som er problematiske og dermed bidrar til at MRR ikke fungerer. Det ble en del gjentakelser fra det som hadde fremkommet tidligere i intervjuet, men det var likevel nyttig fordi deltakerne ble ”presset” til å kortfattet forklare fordelaktige og problematiske forhold ved MRR. Det som i denne sammenheng ble fremhevet av to deltakere eller flere, er listet opp i vilkårlig rekkefølge i følgende to lister.

Fordelaktige forhold:

- Styringssystemet identifiserer og skaper bevissthet rundt risiko
- Styringssystemet aggregerer informasjon i organisasjonen
- Styringssystemet bidrar til å underbygge og rettferdiggjøre ressursbruken (to deltakere påpekte at dette var spesielt viktig i forhold til at Forsvaret finansieres med skattemidler)
- Flere mener at styringssystemet er godt tilpasset toppledelsen i Forsvaret, og har en oppfattelse av at MRR fungerer meget bra i Forsvarsstaben

Problematiske forhold:

- Lite kompetanse på lavere nivå i organisasjonen
- Det er ikke nok arbeidskraft i organisasjonen til å håndtere ting som har et mer langsiktig perspektiv
- Ikke fokus på styringssystemet i den daglige driften
- Generelt en lav grad av lederforankring
- Måles på de tingene som er lett å måle, og ikke på de tingene som er viktig å måle
- Enkelte deler av mål-, resultat- og risikostyring er noe teoretisk fremstilt

Kapittel 5: Analyse

Dette kapittelet analyserer de empiriske funnene som er presentert i det foregående kapittelet. Analysen er, som i kapittel 4, presentert i samme rekkefølge som intervjuguiden. De fire første delkapitlene i analysen tar sikte på å sammenligne de forhold som fremkom av intervjuene og dokumentstudiene av virksomhetsplanene, med hvordan Forsvarets styrende dokumenter sier at mål-, resultat- og risikostyring skal utøves. Analysen tar altså sikte på å sammenligne det som har fremkommet av forskningsspørsmål 2 og 3, som er presentert i kapittel 4, med det som har fremkommet av forskningsspørsmål 1, som er presentert i kapittel 2.2. Sammenligningen tar utgangspunkt i å diskutere grad av implementering langs dimensjonen internalisering, slik det er forklart i kapittel 2.4. Det siste delkapittelet sammenfatter de forhold som har fremkommet av analysen, og tar sikte på å besvare den overordnede problemstillingen for studiet, altså i hvilken grad Forsvarts metode for mål-, resultat- og risikostyring er implementert i Luftforsvaret?

5.1 Overordnede prinsipper

Første del av intervjuet hadde et fokus mot hovedsakelig tre overordnede prinsipper som i Forsvarets styrende dokumentasjon fremkommer som helt avgjørende for styringen av virksomheten. Dette var klare og tydelige mål- og resultatkrav, stor frihet til underliggende nivå for å selv bestemme hvilke virkemidler som skal nyttes for å nå målene, og delegert ansvar og myndighet som følges ad. Jeg kunne hatt fokus mot flere overordnede prinsipper, men disse tre representerer etter min mening et strategisk utvalg som er kritisk for å kunne lykkes med mål-, resultat og risikostyring. Dersom disse overordnede prinsippene i høy grad er internalisert, kan det tyde på et meget godt grunnlag for å utøve mål-, resultat- og risikostyring i praksis. Til motsetning vil det så å si være umulig å få til en ideell implementering av MRR, dersom disse tre overordnede prinsippene ikke overholdes eller internaliseres i organisasjonen. Dette fordi en av hovedpoengene med MRR, og tilsvarende styringssystem, er at man skal øke effektiviteten i organisasjonen ved bruk av frihet. Den som sitter nærmest detaljene i en sak, vet som oftest best hvordan man kan løse utfordringer som oppstår, og det er dermed ikke hensiktsmessig at underliggende virksomheter får detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltsaker. Man skal heller rette oppmerksomheten mot om den aktuelle virksomheten oppnår sine overordnede mål med

effektiv ressursbruk (SSØ, 2010). Disse overordnede prinsippene legger nettopp til rette for en slik tilnærming.

I intervjuene kommer det tydelig frem at Luftforsvaret i liten grad har fokus på mål- og resultatkrav, da det er oppdrag organisasjonen har fokus mot. Dette trenger nødvendigvis ikke å være et problem så lenge målene er utgangspunktet for oppdragene, og så lenge det er tydelig hvilke mål som oppnås ved at man løser oppdragene. Mål og oppdrag henger tett sammen, men det må samtidig være klart for organisasjonen at dette ikke er det samme. Senter for statlig økonomistyring (2010) definerer mål til å være en beskrivelse av en ønsket tilstand eller et ønsket resultat, og uttaler eksplisitt at mål ikke er en beskrivelse av aktiviteter eller oppgaver. Oppdrag er på en annen side nettopp beskrivelser av aktiviteter eller oppgaver som skal gjennomføres for å nå mål. Så dersom nivåene i organisasjonen får mål- og resultatkrav fra overordnet nivå, som de på egenhånd eller gjennom styringsdialogen, omsetter til konkrete oppdrag som skal gjennomføres for å oppnå målene, og har fokus mot disse gjennom virksomhetsåret, fungerer alt etter hensikt. Det kan også tenkes at styringsdialogen leder frem til at respektive sjefer mener det er hensiktsmessig å nedfelle disse oppdragene i virksomhetsplanen, for skape klarhet og tydelighet rundt hva som menes med å oppnå mål- og resultatkrav. Uansett tilsier mål-, resultat og risikostyring at oppdragene skal være utledet på bakgrunn av målene, og være utformet i dialog mellom de respektive sjefer.

Langsiktige mål skal komme i instruks fra Forsvarssjefen (se figur 4), og skal danne selve grunnlaget for Luftforsvarets drift. De langsiktige målene redefineres av overordnet nivå til mer konkrete mål- og resultatkrav, som ved en høy grad av internalisering skal gjennomsyre styringen i Luftforsvaret, og videre være et grunnlag for å utlede målbilder, styringsparametere, mer detaljerte oppdrag og så videre. Det ser imidlertid ikke ut som at dette forekommer i praksis, da det verken i intervjuene eller i virksomhetsplanen, fremkommer at Luftforsvaret får tildelt klare og tydelige mål med resultatkrav. Det som imidlertid får oppmerksomhet i styringen, er oppdragene. Luftforsvaret får tildelt en fullstendig og detaljert oppdragsportefølje på nærmere 1000 oppdrag direkte fra Forsvarssjefen. Luftforsvaret har altså ikke utledet oppdragene sine på egenhånd som følger av de mål- og resultatkrav de har mottatt fra overordnet nivå, eller på noen måte kommet frem til disse oppdragene gjennom styringsdialogen. De har bare fått tildelt oppdragene direkte fra overordnet nivå. Videre blir store deler av disse oppdragene delegert videre fra nivå 2 til nivå 3 i Luftforsvarets organisasjon, hvilket medfører at Forsvarets øverste ledelse i

praksis styrer nivå 3 i Luftforsvaret nokså detaljert i forhold til hvilke aktiviteter og oppgaver som skal gjennomføres. Senere i intervjuene kommer det også frem at mange av disse oppdragene har sitt opphav i Forsvarsdepartementet, og at de fra dette hold er definert med stor nøyaktighet. Det at overordnet nivå gjennom hele organisasjonen benytter detaljerte oppdrag i utstrakt grad i styringen, er uomtvistelig et problem i forhold til hvilken frihet underordnet nivå har for å nå sine mål. På denne måten strider praksisen med et av de mest grunnleggende prinsippene for mål-, resultat- og risikostyring.

Det blir imidlertid trukket frem at det er en sammenheng mellom målene og oppdragene, hvor oppdragsporteføljen synliggjør hvilke mål i Forsvarssjefens målbilde oppdragene er opphengt i. Selv om man synliggjør dette, kan det ikke karakteriseres som målstyring. DIVØ er tydelig på at det er mål- og resultatkrav som skal avklares mellom de respektive sjefer, at det er mål- og resultatkrav man skal komme frem til ved å nytte forsvarets resultatkjede i planleggingsfasen, og videre at det er mål- og resultatkrav som skal følges opp gjennom virksomhetsåret av overordnet nivå. Det kan argumenteres for at det er lite ressurseffektivt å bruke tid på å avklare mål- og resultatkrav mellom de respektive sjefer hvert eneste år, og videre skape enighet rundt oppdrag, dersom oppdragene er knyttet til mål med et mer langsiktig perspektiv. Dersom alle relevante beslutningsvariabler er nøyaktig lik, kan jeg for så vidt være enig med dette argumentet. Jeg vil imidlertid hevde at dette er en situasjon som i svært få tilfeller vil oppstå. Ta for eksempel oppdragene som går ut på å produsere et visst antall flytimer, dette er oppdrag som er sterkt avhengig av råvareprisen på olje, og vil med en liten endring i prisen, alt annet like, utgjøre flerfoldige millioner i økte eller reduserte kostnader bare for en enkelt jagerflyskvadron. Dette medfører at man fra år til år, enten må justere ambisjonsnivået for antall flytimer, ressursrammen, eller risikoen tilknyttet gjennomføringen av oppdraget. Jeg vil dermed hevde at det er problematisk for styringssystemet at det i realiteten er detaljerte oppdrag direkte delegert fra overordnet nivå det er fokus mot, mens mål- og resultatkrav nærmest er fraværende. Dette forholdet undergraver hele poenget med målstyring, nemlig at man delegerer myndigheter og fullmakter med hensikt på øke effektiviteten i organisasjonen ved at underliggende nivå får frihet til selv bestemme hvilke virkemidler som skal nyttes for å nå målene.

På bakgrunn av det som fremkommer av intervjuene, kan det virke som om at organisasjonen ikke har et klart og tydelig skille mellom mål og oppdrag, og at dette nærmest ansees å være dette samme. Det kan også virke som at målene er et resultat av oppdragene, at målene nærmest blir utledet av oppdragene, og ikke omvendt, slik det

egentlig skal være i følge Forsvarets styrende dokumentasjon. Dersom man imidlertid ser bort fra at friheten blir redusert ved at man nytter mer detaljerte oppdrag i styringen av underordnet nivå, og videre antar at oppdragene har en god sammenheng med målene, kan det hevdes at fokuset mot oppdrag ikke er noe særlig stort problem. Dette forholdet blir nettopp påpekt av av intervjudeltaker. Det er mye mulig at det er korrekt, og at den utstrakte oppdragsstyringen er det som fungerer best for Forsvaret i praksis, men da bør styringssystemet redefineres, og Forsvaret bør være tydelig på at det er detaljert oppdragsstyring man nytter seg av, ikke målstyring. En slik tilnærming vil samtidig medføre at man bør forkaste store deler av mål-, resultat- og risikostyringen, og videre ta i bruk et nytt styringssystem som er tuftet på andre prinsipper enn de som ligger til grunn for balanserte målstyringssystemer. Forholdene som fremkommer taler dermed for at bruken mål- og resultatkrav, slik det er beskrevet i DIVØ, har en lav grad av internalisering i organisasjonen.

Selv om det kan se ut til at det er en lav grad av fokus mot mål- og resultatkrav, og høy grad av fokus mot mer detaljerte oppdrag fra overordnet nivå, trenger ikke dette bare å være negativt. Under forutsetning av at overordnet nivå er tydelig på hvilke mål alle oppdragene er opphengt i, kan oppdragene tenkes å være en bidragsyter til å klargjøre og tydeliggjøre hva som menes med de forskjellige målene, og dermed øke forståelsen mellom overordnet og underordnet nivå for hva som faktisk skal gjennomføres. Dette er noe som også fremkommer av intervjuene, da flere påpeker at det er mye lettere å forholde seg til oppdragene, en til målene i som fremkommer i målbildene, nettopp fordi oppdragene er mer konkrete. Det kommer for eksempel frem at flere mener at oppdrag som er basert på et visst antall flytimer er gode fordi flytimeantallet dimensjonerer organisasjonen og er kvantitativt målbart. Videre er det en tillit mellom overordnet og underordnet nivå, samt en kultur i organisasjonen, som medfører at timene blir flydd med en høy grad av kvalitet, man flyr altså ikke "hull i luften" bare for å oppnå et visst antall flytimer. I så måte kan oppdragene tyde på at organisasjonen er klar og tydelig på hva som skal gjennomføres, og dette er tråd med prinsippene i DIVØ. Samtidig kommer det også frem at mange av oppdragene er vage, og inneholder mye skjønn. Dersom man bryter med prinsippet om mål- og resultatkrav ved å istedenfor nytte mer detaljert oppdragsstyring, men likevel *ikke* oppnår klarhet og tydelighet rundt hva som skal gjennomføres av underordnet nivå, vil det være svært uheldig. For det første bryter man med en av de viktigste prinsippene i MRR, og for det andre oppnår man ikke en praktisk merverdi gjennom å ha et større fokus på mer detaljerte oppdrag. Jeg mener

likevel at det fremkommer antydninger i intervjuene, ved diskusjon av oppdrag, som peker i retning av at organisasjonen med relativ enkle grep kunne økt internaliseringen av mål- og resultatkrav betraktelig. Det kan synes som at enkelte forhold allerede er lagt til grunn gjennom hvordan man håndterer oppdragsporteføljen i praksis. Jeg tror hovedproblemet knytter seg til at man ikke er bevisst på at mål og oppdrag er to forskjellige elementer, og at man ikke er tydelig nok på hvilke mål oppdragene er opphengt i. Jeg vil hevde at det *ikke* er nok å beskrive denne sammenhengen med en kode i oppdragsporteføljen. Videre tror jeg at oppdragsporteføljen er for stor, og inneholder for mange unødvendige og vage oppdrag som ikke gir merverdi. Disse forholdene fremheves nettopp av mange intervjudeltakere. Dersom overordnet og underordnet nivå hadde ført en konstruktiv dialog om forholdene, kunne man tatt bort de oppdragene som fremstår mindre meningsfulle, og gått videre med de gode oppdragene. Disse kunne igjen blitt omgjort til mål- og resultatkrav, slik at man hadde oppnådd en mye høyere internalisering av dette prinsippet, og dermed handlet i tråd med styringssystemet slik det er beskrevet i DIVØ.

Det neste overordnede prinsippet jeg hadde fokus mot i intervjuene, er friheten underliggende nivå har for å selv bestemme hvilke virkemidler som skal nyttes for å nå målene. Det er hovedsakelig to frihetsdimensjoner vi kan snakke om i denne sammenhengen, det ene er friheten til å velge hvordan man skal oppnå målene, og det andre er friheten til å bestemme hvilke ressurser man skal nytte for å nå målene. Den første frihetsdimensjonen har jeg allerede vært inne på i den foregående diskusjonene vedrørende mål- og resultatkrav. Det kom frem at det er liten grad av fokus mot mål- og resultatkrav, noe som naturligvis er grunnleggende problematisk i forhold til å få frihet til oppnå mål. Videre viste det seg at oppdrag blir delegert direkte fra overordnet nivå. Det ble fremhevet at oppdragene i utgangspunktet skal være et resultat av valg underliggende nivå tar for å nå de overordnede målene. Ved at organisasjonen i praksis bare delegerer detaljerte oppdrag for å styre underliggende nivå, vil det i stor grad medføre en begrensning av den friheten som i utgangspunktet legges til grunn i MRR. Denne frihetsdimensjonen vil jeg dermed hevde at har en lav grad av internalisering i organisasjonen.

Den andre dimensjonen handler om friheten til å bestemme hvilke ressurser man skal nytte for å nå målet. Ressurser må på et eller annet nivå være begrenset av en økonomisk ramme, noe som ligger i virksomhetens natur, da virksomheten er finansiert over statsbudsjettet. Etersom det er nivå 3 i Luftforsvaret som styrer de operative avdelingene, og dermed utfører oppdragene Luftforsvaret skal gjennomføre, vil det i et MRR perspektiv være naturlig at

midlene i svært stor grad er fordelt til dette nivået. Spørsmålet knytter seg dermed til om midlene er fordelt nedover i organisasjonen, og om det er frihet innenfor den økonomiske rammen den enkelte luftving har fått tildelt? Ettersom det var delte meninger blant intervjudeltakerne, benyttet jeg dokumentstudier for å se nærmere på hvilke ressursbegrensninger som var lagt til grunn i Luftforsvarets organisasjon. Det viste seg at store deler av Luftforsvarets totale økonomiske ramme var holdt igjen på nivå 2, og dermed ikke fordelt til underliggende nivå. Videre er det lagt tydelige begrensninger på antall årsverk overfor underlagt nivå, samt at en del avtaler er fremforhandlet på nivå to, hvilket medfører at nivå 3 ikke har en reell styring over disse ressursene. Totalt sett viser det seg at bare 10 % av Luftforsvarets totale tildeling reelt sett er kontrollert av nivå 3 i organisasjonen. Dette fremstår som svært lite, spesielt med tanke på at meste parten av oppdragene blir utført på dette nivået i Luftforsvaret. Dette vil jeg hevde at fremkommer svært uheldig i et økonomisk perspektiv. Det er ingen tvil om at kostnadene genereres der aktiviteten utføres, altså på nivå 3 i organisasjonen, og dersom nivå 2 har kontroll på midlene, vil det mest sannsynlig eksistere få insentiver til å gjøre besparelser lokalt, ettersom kostnadene treffer sentralt. Uten å gå nærmere inn på forholdet, er det i liten grad tvil om at dette strider med grunntankene i mål-, resultat- og risikostyring, nemlig at man skal øke effektiviteten ved å delegere myndighet og fullmakter i organisasjonen. På bakgrunn av det forestående vil jeg hevde at det fremkommer nokså tydelig at nivå 3 har en lav grad av frihet til å bestemme over ressursene i organisasjonen, store deler av midlene som trengs for løse oppdragene ligger sentralt, og dette medfører et begrenset mulighetsrom på nivå 3. Jeg vil dermed hevde at også dette forholdet i lav grad er internalisert i organisasjonen.

Til tross for at begge frihetsdimensjonene fremkommer med en lav grad av internalisering, er det overraskende mange intervjudeltakere som svarer at underordnet nivå faktisk får frihet til å selv bestemme hvilke virkemidler som skal nyttes for å nå målene. Det er vanskelig å konkludere med hva som er bakgrunnen for dette forholdet, men muligens kan det ha en sammenheng med at enkelte oppdrag er vage, hvilket kan tenkes å øke følelsen av frihet på nivå 3. Og videre at ressursrammene fremstår bredere enn det de i realiteten er, samt at man kan nytte de ressursene man reelt sett styrer på den måten man ønsker innenfor det begrensede handlingsrommet.

Det siste overordnede prinsippet som ble diskutert i den innledende delen av intervjuet var om ansvar- og myndighet var klargjort og delegert til hensiktsmessig nivå, og om ansvaret følges ad og gjøres gjeldende. Dette forholdet var det nokså stor enighet rundt blant

intervjudeltakerne. Det kan se ut til at ansvar- og myndighet er klargjort og delegert i organisasjonen, og at dette forholdet i nokså stor grad er internalisert. Jeg stiller imidlertid spørsmål til om ansvar- og myndighet er delegert i samme grad som man legger til grunn i et MRR-perspektiv? Forholdene som er diskutert tidligere taler for at det ikke er det, spesielt på nivå 3 i organisasjonen. Dette drar i retning av en lavere internalisering. På bakgrunn av det som fremkommer av intervjuene vil jeg imidlertid anta at dersom mål- og resultatkrav, og frihet, i større grad ble internalisert, ville ansvar- og myndighet automatisk blitt internalisert. Det er dermed sannsynlig at organisasjonen har et godt grunnlag for å oppnå en høy grad av internalisering for delegering av ansvar- og myndighet, og at dette overordnede prinsippet stort sett blir overholdt. At overordnet sjef i perioder må gjøre diverse tiltak som innskrenker underordnet sjefs ansvar- og myndighet, har nødvendigvis ikke så mye å si for prinsippet, gitt at det ikke er en utbredt praksis, og bare forekommer i spesielle tilfeller. Tatt forutsetningene i betraktning, kan dette antas å være et sunt tegn på at overordnet sjef tar et helhetlig ansvar for organisasjonen når det gjelder. Jeg vil dermed ikke redusere graden av internalisering på bakgrunn av dette forholdet. Når det imidlertid kommer til om ansvar- og myndighet gjøres gjeldene, kan det se ut til at dette har en lav grad av internalisering. De fleste intervjudeltakerne påpeker at det eksisterer få konsekvenser dersom underlagt sjef ikke oppfyller ansvaret man er satt til å utøve. Jeg vil hevde at dette forholdet også kan henge sammen med de to andre prinsippene som tidligere er diskutert, da det er vanskelig å stille en underordnet sjef til ansvar når man i utgangspunktet har lite fokus mot mål- og resultatkrav, og at underordnet sjef har en begrenset frihet til å innfri målene. Dette forholdet drar dermed i en retning av at prinsippet om ansvar- og myndighet ikke er internalisert i organisasjonen. Helhetlig vil jeg vurdere totaliteten i akkurat dette overordnede prinsippet til å være nokså internalisert i organisasjonen, og at en fullstendig internalisering avhenger av øvrige overordnede prinsipp, ikke prinsippet i seg selv.

Ved å se de overordnede prinsippene som har blitt diskutert i dette delkapittelet under ett, vil jeg vurdere de til å totalt sett ha en lav grad av internalisering i Luftforsvarets organisasjon. Et lavt fokus mot mål- og resultatkrav, og liten frihet til underliggende nivå for å selv bestemme hvilke virkemidler som skal nyttes for å nå målene, er de avgjørende faktorene for at internaliseringen blir vurdert til å være lav. Det overordnede prinsippet som gjelder ansvar- og myndighet trekker på den andre siden den totale internaliseringen i en positiv retning, men også her fremkommer det omstendigheter som ser ut til å ha en negativ effekt på internaliseringen. Andre forhold som trekker internaliseringen i en positiv retning, er at

det ser ut til at organisasjonen er klar og tydelig på enkelte forhold tilknyttet oppdrag, og at det er antydninger til at det eksisterer et grunnlag for at mål- og resultatkrav kan internaliseres ved relativt enkle grep. Organisasjonen må imidlertid vise at dette gjennomføres i praksis, og antydninger til at et forhold enkelt kan bedres, kan ikke vektlegges i veldig stor grad. Totalt sett bærer de overordnede prinsippene preg av å være seremonielt implementert i organisasjonen. Det som er beskrevet i DIVØ ser ut til å være i lav grad internalisert, den organisatoriske forståelsen av prinsippene fremstår som lav, og det er flere aspekter ved de overordnede prinsippene hvor det ikke forekommer en reell utøvelse i praksis. Dette til tross for at de overordnede prinsippene er tydelig beskrevet i Forsvarets styrende dokumentasjon. Den totale vurderingen for grad av internalisering av de overordnede prinsippene illustreres i figur 7.



Figur 7: Internalisering av overordnede prinsipper for MRR i Luftforsvaret

5.2 Målbilder, måldefinisjoner og styringsparametere

Den neste delen av intervjuet danner et grunnlag for å diskutere i hvilken grad målbilder, med tilhørende måldefinisjon og styringsparametere, er internalisert i Luftforsvaret. Ettersom det i intervjuene ble avdekket en rimelig stor forskjell på hvordan de to nivåene i Luftforsvarets organisasjon forholder seg til målbilder, tar jeg først for meg nivå 3, så nivå 2, i den videre analysen.

DIVØ er nokså tydelig på at målbilder skal nyttes som en helt sentral del av mål-, resultat- og risikostyringen. Målbildene skal gi et visuelt uttrykk for en virksomhets overordnede mål, og på denne måten kommunisere strategien til alle ansatte på alle nivå i organisasjonen. I GILs virksomhetsplan fra 2013 fremkommer det et implisitt krav, mens i GILs virksomhetsplan fra 2014, fremkommer det et eksplisitt krav om at målbilder skal utarbeides på nivå 3 i organisasjonen. Dette tyder på at det er et fokus mot at målbilder utarbeides og nyttes aktivt i Luftforsvaret. Intervjuene indikerer imidlertid at ingen av Luftvingene som var representert i intervjuene, det vil si halvparten av alle nivå 3 BRA'ene i Luftforsvaret, har sine egne målbilder. Det viser seg også at fokuset mot GILs målbilde er lavt, og at man egentlig ikke nytter seg av målbilder på dette nivået i organisasjonen i det hele tatt. Ettersom målbilder ikke nyttes i særlig grad, er det naturligvis en lav grad av internalisering av både målbilder, måldefinisjoner og styringsparametere. Gjennom intervjuene fremkommer det antydninger på at spesielt tre forhold bidrar til at internaliseringen er lav. For det første synes det som at lederne i organisasjonen ikke har fokus mot målbilder. Enhver luftvingsjef er medlem av GILs ledergruppe, man skulle dermed anta at GILs målbilde var noe luftvingsjefene tok med seg tilbake til sine ledergrupper på nivå 3, og på denne måten skapte en bevissthet rundt overordnet målbilde i organisasjonen. På bakgrunn av det som fremkommer i intervjuene ser det imidlertid ikke ut til at dette forekommer. Noe som igjen er en indikasjon på at GILs målbilde heller ikke blir nyttet i praksis blant toppledelsen i Luftforsvaret. Det virker dermed ikke som om at målbilder er noe lederne i organisasjonen ser på som et viktig verktøy i den daglige styringen av virksomheten. Ettersom målbilder er en svært sentral del av MRR, kan dette også være en indikasjon på at styringssystemet som helhet har en lav grad av lederforankring. For det andre er det en del intervjudeltakere som fremstiller et nokså negativt syn på målbildet, hvor det blant annet blir uttalt at det er for rundt definert og for lite givende. Dette tyder på en motstand mot selve verktøyet, noe som muligens er et forhold som bidrar til at målbilder ikke nyttes på nivå 3. Til sist kan det se ut til at det er en lav grad av organisatorisk kunnskap og forståelse rundt målbildet. Få av intervjuobjektene er kjent med at målbildene skal være en helt sentral del i utøvelsen av MRR, og svært få har noen dypere fordeling om hva som ligger bak de forskjellige målene, perspektivene og årsaks- virkningsforholdene som skal eksistere mellom dem. Internaliseringen av målbilder, måldefinisjoner og styringsparametere fremkommer dermed som svært lavt på nivå 3 i organisasjonen.

Når det gjelder nivå 2 i organisasjonen kan det virke som at målbilder er nyttet i mye større utstrekning. For det første har dette nivået utarbeidet sitt eget målbilde som gir uttrykk for Luftforsvarets overordnede mål (GILs målbilde). For det andre fremkommer det en nokså god kjennskap til overordnet målbilde, altså FSJ målbilde, og det blir også fremhevet av enkelte intervjudeltakere at GILs målbilde er koblet opp mot FSJ målbilde, og at målbildene dermed henger hierarkisk sammen. For det tredje fremkommer det at målbildene blir nyttet aktivt i styringen mellom nivå 2 og nivå 1. Alle disse forholdene er i tråd med DIVØ sin beskrivelse av hvordan målbilder skal nyttes, og dette taler for en høy grad av internalisering. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmålstegn ved hvorfor Luftforsvaret benytter målbilder aktivt oppover mot nivå 1, mens det internt i organisasjonen er lite fokus mot målbilder. Det er allerede nevnt at det er antydninger til et lavt fokus mot GILs målbilde i Luftforsvarets ledergruppe, i og med at luftvingsjefene ikke har fokus mot dette overfor sine ledergrupper på nivå 3 i organisasjonen. Det fremkommer også i intervjuene, av aktører som er medlem i GILs ledergruppe, at målbildet ikke får et særlig fokus i dette fora. Likevel ser det ut til å toppledelsen i Luftforsvaret bruker målbilder i styringen mot nivå 1. Jeg vil foreslå to mulige årsaker til at Luftforsvaret har et dualistisk forhold til målbilder. Det første henger sammen med at Forsvarssjefen setter krav til at målbilder skal nyttes i styringsdialogen mellom nivå 1 og nivå 2. Dette gjør at Luftforsvarets toppledelse må innrette seg, og nytte målbilder slik det er beskrevet i DIVØ mot nivå 1. Det er imidlertid mulig at toppledelsen egentlig ikke synes at dette er et nyttig og godt verktøy, og at bruken mot nivå 1 bare er en form for ”box ticking”, hvor det egentlig ikke er en reell praktisk utøvelse som nivå 2 synes gir merverdi til styringen. Dette medfører at internaliseringen fremstår høyere enn det den egentlig er. Den andre årsaken kan henge sammen med at toppledelsen egentlig synes at målbilder er et svært nyttig og godt verktøy, men at de ikke har lagt vekt på rulle ut systemet i Luftforsvarets organisasjon fordi dette beslaglegger begrensede ressurser, som per tidspunkt anvendes mot aktiviteter og oppgaver som de mener har en høyere prioritet. Det er vanskelig å avgjøre hvilke av disse mulige årsakene som representerer virkeligheten, og det kan naturligvis være andre årsaker som også medfører at det er stor forskjell på hvordan målbildene nyttes på nivå 2 og nivå 3 i Luftforsvaret. Begrensede ressurser kan imidlertid helt klart være et argument, og dette blir også påpekt i intervjuene, men samtidig burde det kreve svært lite ressurser av lederne i organisasjonen å nytte GILs målbilde slik det allerede er etablert i en større grad. De burde også kunne vise begeistring rundt dette, dersom de mener målbilder er et godt verktøy. Ettersom det ikke fremkommer slik, taler det for at den første årsaken, at toppledelsen egentlig ikke synes at

målbilder er et nyttig og godt verktøy, er mest fremtredende, og at internaliseringen av målbilder på nivå 2 er lavere enn det den ved første øyekast ser ut til å være.

Et annet forhold som også bidrar til å trekke internaliseringen av målbilder på nivå 2 i en negativ retning, er den organisatoriske kunnskapen og forståelsen rundt målbildene. For det første var det flere aktører på nivå 2 som mente at GILs målbilde ble aktivt nyttet også på nivå 3. En sentral aktør på nivå 2 hevdet til og med at alle nivå 3 BRA'er hadde utviklet sine egne målbilder. Dette er som vist i det foregående ikke tilfelle, og tyder på at nivå 2 ikke har kunnskap og forståelse rundt hvordan målbildene benyttes i Luftforsvaret som helhet. For det andre var det svært få som kunne utdype årsaks- virkningssammenhenger mellom perspektivene i målbildet. Dette er et nokså sentralt element ved utarbeidelse av målbilder, og DIVØ sier klart og tydelig at målbildet skal bygges opp på en måte som viser de viktigste årsaks- virkningsforholdene som antas å eksistere mellom målene. Flere intervjudeltakere påpeker i denne sammenheng at målene faktisk kan ha en motvirkende effekt på hverandre, og videre at det virker som om økonomiperspektivet overstyrer de andre perspektivene i målbildet. Dette tyder på at den kausale sammenhengen ikke er tydelig nok lagt vekt på når GILs målbilde har blitt utarbeidet. Begge disse forholdene peker i retning av et reelt sett lavt fokus mot målbilder, også på nivå 2 i organisasjonen, og er dermed noe som bidrar til en lavere grad av internalisering.

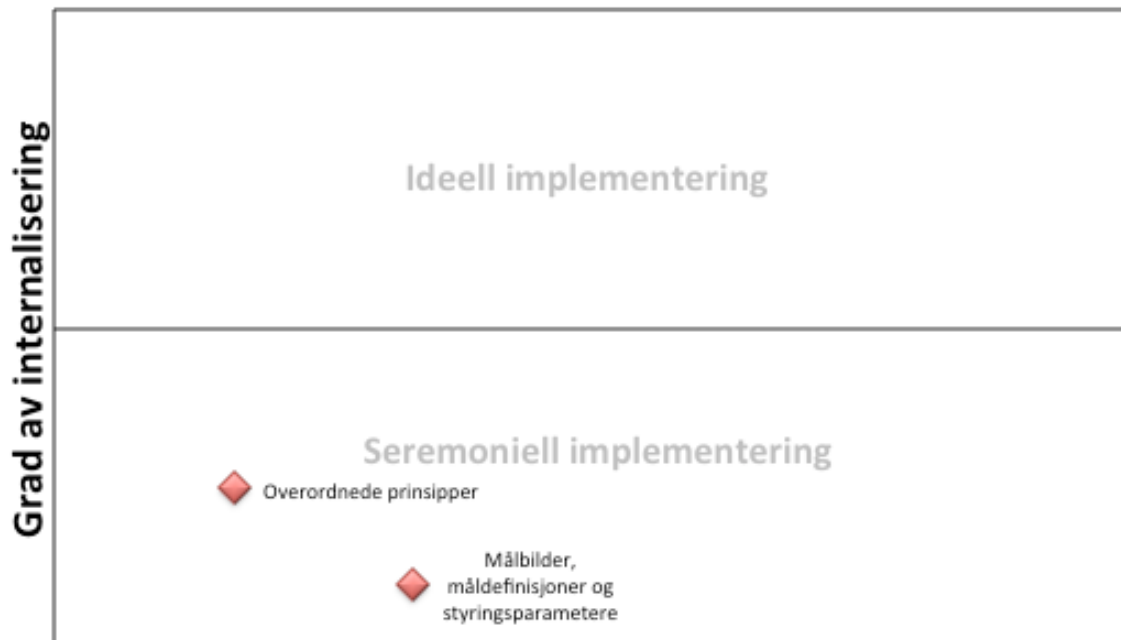
Når det videre kommer til måldefinisjoner og styringsparametere, er dette et svært viktig element som knytter det mer overordnede og visuelle målbildet, til mer konkrete mål som igjen skal danne grunnlag for spesifikke aktiviteter og oppgaver, eller oppdrag som Forsvaret omtaler det som. Styringsparameterne skal indikere om man er på vei mot å nå målet, samt vise når man har oppnådd målet. Det er dermed helt essensielt at man har gjort en grundig jobb med måldefinisjonene og styringsparameterne, og jeg vil hevde at målbilder som mangler dette elementet egentlig ikke gir noe særlig merverdi til styring av virksomheten. Uten klare måldefinisjoner og styringsparametere, vil målbildet alene fremstå som et litt diffust visuelt bilde av hva virksomheten ønsker å oppnå. Det er nettopp dette enkelte av intervjudeltakerne også fremhever. Luftforsvaret har imidlertid både måldefinisjoner og styringsparametere, og et par intervjudeltakere kan vise til at enkelte styringsparametere blir fulgt opp, selv om de er usikre på hvor viktig denne oppfølgingen er i følge med styringen av Luftforsvaret. Det er dermed god grunn til å stille spørsmål ved hvor gjennomarbeidet måldefinisjonene og styringsparameterne er? For det første kommer det frem, både i intervjuene og i dokumentstudiet, at styringsparameterne ikke er oppdatert og vedlikeholdt

de siste årene. For det andre viser det seg at mange av målkortene, som inneholder måldefinisjoner og styringsparametere, ikke er ferdigstilt. For det tredje er ikke nivå 3 involvert i særlig grad, selv om det er tydelig at det er nivå 3 som gjennomfører de fleste aktiviteten som skal til for å nå målene. Generelt fremkommer det en nokså lav grad av fokus mot måldefinisjoner og styringsparametere både på nivå 2 og nivå 3, og dette er dermed i lav grad internalisert i forhold til slik det er beskrevet i DIVØ.

Måldefinisjoner og styringsparametere er svært kritisk i forhold til utøvelsen av mål-, resultat- og risikostyring som helhet. Målekortene representerer nemlig et bindeledd mellom de overordnede målene i målbildet, og mål- og resultatkrav, som igjen kan omgjøres til mer spesifikke oppdrag. Ettersom man ikke har fokus mot måldefinisjoner og styringsparametere, kan det antas at organisasjonen ikke får til å nyttiggjøre seg av mål- og resultatkrav, noe som også ble belyst tidligere i analysen. Når disse sammenhengene ikke eksisterer, kan det være lett å gå rett på definering av mer spesifikke oppdrag, og styre organisasjonen ved å delegere disse. Dette fordi dette er mer konkret, og lettere å forholde seg til. Det kan imidlertid være uheldig, da man innskrenker handlingsrommet til de aktørene som befinner seg på lavere nivå i organisasjonen. Disse har mest sannsynlig den beste kunnskapen om hvordan man skal drive sin del av virksomheten mest mulig effektivt, men hvis de blir detaljstyrt istedenfor målstyrt, får ikke organisasjonen fremdyrket disse tankene. Man mister på denne måten grepet om utførelsen av MRR slik det er beskrevet i DIVØ.

Til sist må det påpekes at virksomhetsplanene fremstår med et fokus mot målbilder, måldefinisjoner og styringsparametere. GILs målbilde er for eksempel visualisert i virksomhetsplanen, det forekommer eksplisitte uttalelser om hvordan målbilder skal nyttes organisasjonen, og det er utarbeidet målekort med måldefinisjoner og styringsparametere. Det ser imidlertid ikke ut som at dette blir nyttet slik det fremstår i virksomhetsplanen, samt tyder nærmere studier av forskjellige virksomhetsplaner på at det ikke forekommer noe særlig utvikling fra et virksomhetsår til et annet. Dette indikerer at forholdene som er beskrevet i virksomhetsplanen i liten grad har en reell praktisk utøvelse i organisasjonen, og dermed virker det som at virksomhetsplanen fremstår som en form for ”box ticking” av systemet. Totalt sett er det dermed antydninger på store avvik mellom hvordan Forsvarets styrende dokumentasjon beskriver at målbilder, måldefinisjoner og styringsparametere skal nyttes, og hvordan det i praksis blir utøvet i Luftforsvaret.

Når det til slutt skal vurderes hvordan målbilder, måldefinisjoner og styringsparametere totalt sett er internalisert i Luftforsvarets organisasjon, kan det sies at bruken av målbilder mellom nivå 2 og nivå 1 i utgangspunktet taler for en høy grad av internalisering, videre taler forholdene som er beskrevet i virksomhetsplanen også for en høy grad av internalisering. En nærmere analyse peker imidlertid på flere omstendigheter som drar disse forholdene for internaliseringen i en negativ retning. For det første ser det ut til at lederne egentlig ikke synes at målbilder er et nyttig og godt verktøy. For det andre ser det ut til at den organisatoriske kunnskapen og forståelsen rundt målbildene er lav, og for det tredje kan det virke som om at forholdene som fremkommer i virksomhetsplanen er en form for ”box ticking” av systemet. Videre fremkommer det to forhold som nærmest kan sies å representere bunnivåer for internalisering. Dette er at målbilder nærmest ikke blir nyttet i det hele tatt på nivå 3 i organisasjonen, samt at det viser seg at bruken av måldefinisjoner og styringsparametere har et lavt fokus både nivå 2 og nivå 3 i organisasjonen. Dette indikerer igjen en lav prioritering av MRR i Luftforsvaret som helhet. Totalt sett bærer målbilder, måldefinisjoner og styringsparametere et preg av å være seremonielt implementert i Luftforsvaret. Den totale vurderingen for grad av internalisering illustreres i figur 8.



Figur 8: Internalisering av målbilder, måldefinisjoner og styringsparametere i Luftforsvaret

5.3 Styringsdialogen

Hensikten med styringsdialogen er i følge DIVØ å avstemme og forplikte mål- og resultater, tilhørende risiko, budsjett og ressursforbruk mellom respektive sjefer. Den første delen av analysen vektlegger internaliseringen av selve dialogen, og om organisasjonen oppfatter denne som givende. Videre analyserer jeg internaliseringen av resultatkjeden, risikokatalogen og til slutt rapporteringen, hvilket alle er forhold som naturlig kan knyttes til den vertikale dialogen mellom de respektive sjefer.

Når det gjelder avstemmingen av mål- og resultatkrav har det tidligere vært påpekt at dette ser ut til å ha en lav prioritering i virksomheten, og at organisasjonen ikke skiller tydelig mellom mål og oppdrag. Ettersom dette forholdet allerede har hatt en innvirkning på grad av internalisering tidligere i analysen, kommer jeg ikke til vektlegge det på nytt i denne delen av analysen. Studiet indikerer at det er oppdrag det er fokus mot i styringsdialogen, hvilken risiko virksomheten står overfor, samt hvilke ressursbehov man trenger for å løse oppdragene. Det kan se ut til at de fleste intervjudeltakerne anser styringsdialogen internt i Luftforsvaret som en god prosess som belyser utfordringer på konstruktiv måte, og avstemmer og forplikter forholdene på en god måte. Dette er i tråd med DIVØ sin beskrivelse av hensikten med styringsdialogen, og dette taler dermed for en høy grad av internalisering. Det fremkommer imidlertid antydninger til at avstemmingen av ressursbruk og risiko kan være utfordrende fordi man diskuterer enkelte forhold under uklare omstendigheter, nettopp fordi man *ikke* baserer dialogen på tydelige mål- og resultatkrav. Dette antas å senke kvaliteten på selve dialogen, og er dermed noe som får en negativ innvirkning på internaliseringen.

Når det gjelder styringsdialogen mellom nivå 2 og nivå 1 fremstår flere av intervjudeltakerne i utgangspunktet som kritisk, da de antyder at det ikke er en reell dialog hvor det er mulig å avklare endringer i ressurstilgang, ambisjonsnivå eller risikonivå. Det blir fremhevet at ressurser og ambisjonsnivå ligger nokså fast, og at dette er forhold som er vanskelig å justere. Videre kommer det frem at det er en forventning om at oppdrag uansett løses med lav grad av risiko. Dette er i strid med slik DIVØ fremstiller at styringsdialogen skal foregå, og er i så tilfelle noe som tyder på en lav grad av internalisering av styringsdialogen. Det kommer imidlertid frem at det gjennom det siste året har skjedd en del endringer som har medført at styringsdialogen har blitt langt mer reell, hvor utfordringer har fremkommet og videre blitt håndtert i samarbeid med overordnet nivå. Dette kan tyde på at det har

forekommet en læringsprosess i organisasjonen, og at internaliseringen av styringsdialogen har gått kraftig opp i løpet av det siste året. Jeg antar at den positive utviklingen vil vedvare, og vurderer dermed at selve styringsdialogen fungerer bra i forhold til å avstemme og forplikte overordnet og underordnet nivå i hele Luftforsvarets organisasjon. Internaliseringen av styringsdialogen fremkommer dermed som høy.

Den vertikale styringsprosessen i Forsvaret består av planlegging, gjennomføring og oppfølging. I denne prosessen er Forsvarets resultatkjede sentral, spesielt i følge med planleggingsfasen inn mot styringsdialogen. DIVØ er tydelig på at man i planleggingsprosessen skal nedbryte resultatskjedens ledd fra høyre mot venstre (se figur 1), hvor man starter med effekt, går via resultat, for å komme frem til hvilke aktiviteter som må gjennomføres, og videre hvilke ressurser som trengs for å gjøre disse aktivitetene. I intervjuene fremkommer det at dette er noe som i svært liten grad blir gjort. For det første blir oppdrag, eller aktiviteter, direkte delegert fra overordnet nivå. Dette medfører at underordnet nivå ikke involverer seg i særlig grad i effekt og resultatdimensjonen. Det blir naturlig et mer ensidig fokus mot forholdene som ligger til venstre i resultatkjeden, altså ressurser og aktiviteter. For det andre er det et høyt fokus mot ressurser, da dette er en begrensende faktor som de siste årene har lagt et sterkt økonomisk press på organisasjonen. Flere intervjudeltakere påpeker at man ideelt sett skulle startet med effektdimensjonen, men at det er mer naturlig å starte med å se hvilke ressurser man har, når man i utgangspunktet vet at dette uansett er en begrensende faktor. En sier for eksempel at man i praksis ser mer på hvilke ressurser og oppdrag man får tildelt, for å så prøve å skape en best mulig effekt ut av dette. For det tredje påpeker nesten alle intervjudeltakerne at effektdimensjonen er vanskelig å forholde seg til. I Forsvaret handler effekt egentlig om hvilken grad av kampkraft man klarer å produsere. Dette er ikke noe som enkelt lar seg måle, tallfeste eller sammenligne. Det er dermed vanskelig å prate om effekt, og det kan synes som at mange mener at sammenhengene i resultatkjeden blir for komplisert å håndtere som følger av den driftsmessige kompleksiteten som eksisterer i en virksomhet som Luftforsvaret. Det ser dermed ikke ut til at resultatkjeden gir noe praktisk merverdi, og at dette er et strukturelt forhold ved styringssystemet som egentlig ikke passer inn i organisasjonen slik det er beskrevet i DIVØ. Jeg vil imidlertid ikke hevde at det er umulig å bruke den, men at man muligens bør gjøre noen justeringer som kan gjøre resultatkjeden mer håndterbar. Et mulig forhold som kunne bidratt til å dra fokuset mer mot høyre i resultatkjeden, er å i planleggingsfasen snakke mer om mål- og resultatkrav. Som det også blir påpekt av en

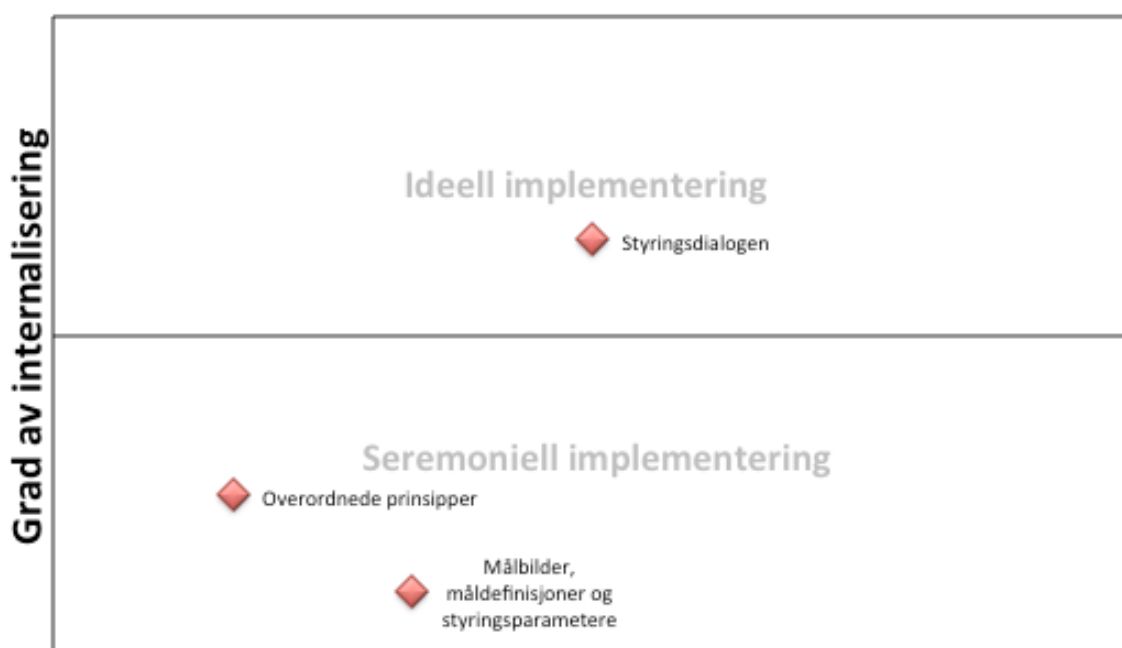
intervjudeltaker, forutsetter bruken av resultatkjeden, at virksomheten har utviklet et målbilde med måldefinisjoner og tilhørende styringsparametere. Det kan tenkes at et fokus mot disse forholdene kunne bidratt til at effekt også ble enklere å håndtere for organisasjonen på lengre sikt. Videre har resultatkjeden også en sammenheng med årsaks-virkningsforholdene i målbildet. Ved å se resultatkjeden og målbildet i sammenheng kunne man oppnådd synergier, og dermed også økt forståelsen for de kausale sammenhengene i målbildet. Ettersom resultatkjeden i liten grad blir nyttet slik den er beskrevet i DIVØ, fremstår naturligvis internaliseringen av dette forholdet som svært lav.

En sentral del av styringsdialogen er å avstemme strategisk risiko, hvilket omhandler fundamentale endringer i virksomhetens rammebetingelser. DIVØ sier at risikoene skal vurderes og prioriteres basert på sannsynlighet og konsekvens, og at identifisering, vurdering og håndtering av risikoene skal sammenfattes i en risikokatalog. Det fremkommer av intervjuene at dette er en sentral del av styringsdialogen, og at risikokataloger blir utarbeidet i tråd med det som er beskrevet i DIVØ. Mange fremhever at de synes dette er en meget god metode, som gjør dem bevisst på forhold rundt styringen av virksomheten i stor grad. Fokuset mot risiko blir trukket frem som en av de mest positive forholdene ved mål-, resultat- og risikostyring, og det kan synes som at det er en viss grad av begeistring rundt dette forholdet. Dette tyder på en svært høy grad av internalisering i organisasjonen. Det kommer også frem noen utfordringer tilknyttet risikovurderingene, dette knytter seg stort sett til at den metodiske fremgangsmåten kan være litt vanskelig å forholde seg til, spesielt i forhold til hvordan man skal vurdere de forskjellige risikoene opp mot sannsynlighet og konsekvens. Videre blir det påpekt at det på overordnet nivå kan være vanskelig å prioritere risikoene på tvers av organisasjonen, da det uklart hva underliggende nivå har lagt til grunn i sin vurdering av både sannsynlighet og konsekvens. Dette er helt klart en utfordring, men antageligvis vil ikke disse forholdene bidra til å dra ned internaliseringen av risikovurdering i organisasjonen. Dette fordi metodikken DIVØ beskriver er basert på subjektive og kvalitative vurderinger. Utfordringene som blir påpekt er dermed en naturlig følge av det metodiske valget, og forhåpentligvis er det gjort et bevisst valg om at merverdien ved å gjøre risikovurderinger overstiger de negative effektene metodikken kan ha ved at for eksempel overordnet nivå tar en feilvurdering av hvilke risiko som er mest kritisk. Et annet forhold som fremkommer i intervjuene og som faktisk drar ned internaliseringen av risikokataloger, er at det kan se ut til at risikovurderingene og utarbeidelsen av risikokataloger får et høyt fokus i styringsdialogen, men etter at virksomhetsplanene er utarbeidet og utgitt, får dette et

mindre fokus. Det fremstår noe uheldig, da det gjennom virksomhetsåret er viktig at man følger opp det gode arbeidet man har lagt ned ved inngangen til året, og faktisk håndterer de forholdene som ligger til grunn i risikokatalogen. Det kommer ikke frem at det blir lagt totalt til siden, men det kan se ut til at det ikke blir satt et sterkt nok søkelys på det gjennom virksomhetsåret. Luftforsvaret bør dermed gjennomføre tiltak som kan bidra til at dette forholdet kan bli fullstendig internalisert i organisasjonen.

Det siste forholdet som fikk et fokus i tilknytning til styringsdialogen var rapportering. Som tidligere nevnt består den vertikale styringsprosessen av planlegging, gjennomføring og oppfølging. Rapportering er tilknyttet oppfølging, og i denne sammenheng stiller DIVØ krav til månedlig rapportering som redegjør for status for økonomi, forventet årsresultat og særskilte avvik på resultater. Videre er det et tertialvis krav til rapportering på oppnådde resultater (RKR og FÅR). Det fremkommer av intervjuene at den månedlige statusrapporten blir gjennomført i tråd med slik det er beskrevet i DIVØ. Flere fremhever at de synes rapporten er meget bra, og at den har en fornuftig oppløsning i forhold til detaljnivå. Det virker som at rapporten har en verdi for rapporterende avdeling, da de får gjort opp status etter en standardisert metode hver måned. Samt at den har en verdi for avdelingen som mottar rapporten, da det viser seg at rapporten leder til dialog mellom nivåene som følger av at forhold blir fulgt opp i ettertid. Dette viser til en høy grad av utøvelse og praktisk gjennomføringsevne, noe som taler for en høy internalisering av månedsrapporten. Den tertialvise rapporteringen kan det imidlertid virke som at det er en helt annen tilnærming til. Denne rapporten består hovedsakelig av rapportering på oppdrag, hvor rapporterende avdeling beskriver status, avvik, risiko og tiltak, samt setter en fargekode som representerer statusen på oppdraget. Det fremkommer at rapporteringen blir gjennomført, men at det kan virke som at den i liten grad blir fulgt opp. Flere fremhever at de kan rapportere rødt, uten at dette blir videre fulgt opp av overordnet nivå, eller får konsekvenser for den videre driften. Dette tyder på ”box ticking”, at man rapporterer for å rapportere, men at rapporten egentlig ikke har noe praktisk merverdi for styringen av virksomheten. Dette er også meget interessant dersom vi ser det i sammenheng med tidligere deler av analysen. I kapittel 5.1 hevdet jeg at oppdragsporteføljen er for stor, og ser ut til å inneholde for mange unødvendige og vage oppdrag som ikke gir merverdi. At man kan rapportere rødt på enkelte oppdrag, uten at det får noen videre konsekvenser, mener jeg er et forhold som forsterker denne påstanden i stor grad. Internaliseringen av tertialrapporten fremstår dermed som lav, til tross for at selve rapporten faktisk blir utarbeidet i organisasjonen.

Når det til slutt skal foreslås hvordan styringsdialogen totalt sett er internalisert i Luftforsvarets organisasjon, antas det at dialogen i seg selv, samt håndteringen av risiko taler for en høy grad av internalisering. Disse forholdene viser høy grad av utøvelse slik det er beskrevet i DIVØ, samt praktisk gjennomføringsevne. Videre ser det ut til at organisasjonen synes at disse forholdene fungerer bra. Dette er typiske tegn på ideell implementering. Når det gjelder rapportering trekker dette forholdet verken i positiv eller negativ retning, da månedsrapporten i høy grad er internalisert, mens tertialrapporten i lav grad er internalisert. Til slutt tyder det på at bruken av resultatkjeden trekker totaliteten i en negativ retning, da denne i svært liten grad er internalisert. Organisasjonen ser ikke ut til å synes at resultatkjeden fungerer bra, det er lav forståelse og ingen reell praktisk utøvelse. Totalt sett kan det likevel se ut til at styringsdialogen er såpass internalisert at den havner i kategorien ideell implementering. Den totale vurderingen for grad av internalisering illustreres i figur 9.



Figur 9: Internalisering av styringsdialogen i Luftforsvaret

5.4 Generelle oppfatninger av MRR

Den siste delen av intervjuet hadde et fokus mot mer generelle oppfatninger rundt MRR blant intervjudeltakerne. Ettersom de fleste fremhever risikostyringsdelen som nyttig, målstyringsdelen som mer diffus og resultatstyringsdelen som mindre nyttig, underbygger dette forholdene som har fremkommet i analysene som er gjennomført i forhenværende

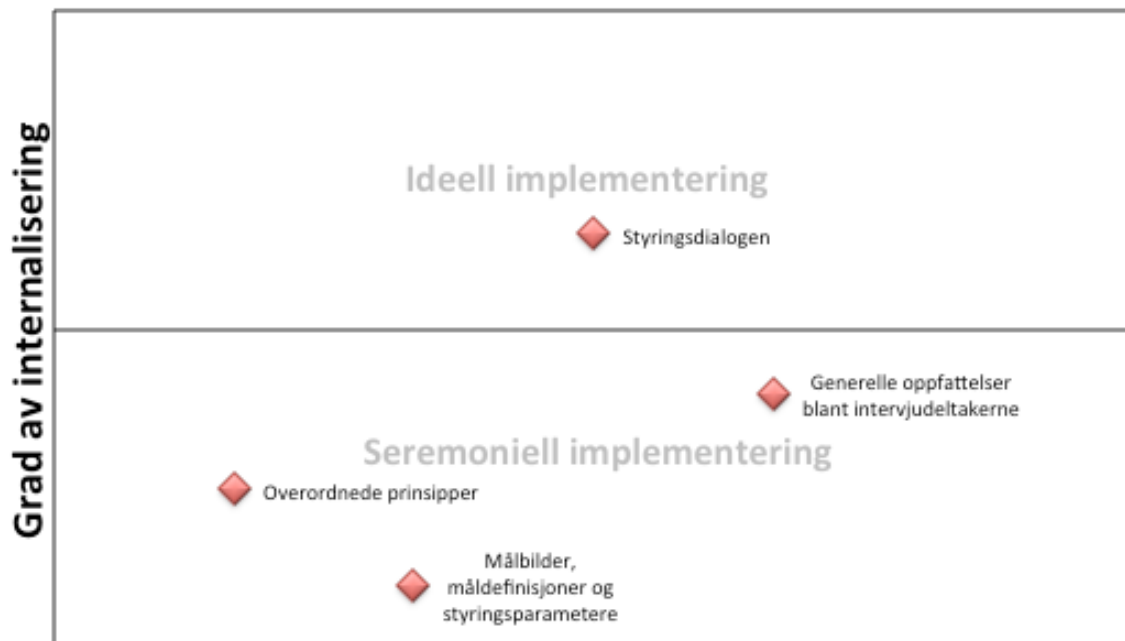
kapitler. Selv om det ikke fremkom så mange nye forhold, belyste fokuset mot de generelle oppfattelsene noen interessante ting som ansees meget viktige i forhold til å øke forståelsen for den totale implementeringen av mål-, resultat- og risikostyring i Luftforsvaret. For det første påpekte intervjudeltakerne at styringssystemet egentlig skal passe godt med organisasjonens kultur. Det kan synes som at det er en grunnleggende kultur, både for å måle prestasjoner, og for å gjennomføre risikovurderinger. Dette taler for at systemet, slik det er beskrevet i DIVØ, i utgangspunktet skal passe inn i organisasjonen. Dette blir også underbygget ved at enkelte intervjudeltakere mener at det ikke er selve metoden for MRR det er noe gale med, men at organisasjonen ikke klarer å nyttiggjøre seg av den som følger av for eksempel lav kompetanse, og lav grad av lederforankring. Dette antyder at det er omstendigheter som ikke er knyttet til den strukturelle oppbygningen av MRR som bidrar til at forholdene diskutert i de foregående kapitlene fremkommer med en lav grad av internalisering. For det andre fremkommer det at mange mener virksomheten bør ha et metodisk system som setter fokus mot akkurat de tingene som MRR setter fokus mot. Dette taler for at det *ikke* er en generell motstand mot MRR i organisasjonen, selv om jeg tidligere har antydnet motstand mot enkeltdeler av systemet, slik som for eksempel bruken av resultatkjeden. For det tredje viser det seg at ingen av intervjudeltakere tar en klar og tydelig posisjon i forhold til om de synes styringssystemet fungerer bra eller dårlig i praksis. Dette vil jeg hevde bygger opp under de foregående poengene, at det *ikke* er selve metoden for MRR det er noe gale med, og at det *ikke* er en generell motstand mot mål-, resultat- og risikostyring i organisasjonen. Videre kan dette forholdet representere en antydning om at intervjuet muligens ikke har fanget opp noen viktige positive forhold med MRR. Dette ettersom tidligere deler av analysen peker i en retning av at flere intervjudeltakere burde tatt en mer tydelig negativ posisjon i forhold til hvordan Luftforsvaret utøver mål-, resultat- og risikostyring når de ble spurt om hvordan de oppfattet styringssystemet generelt sett fungerte i organisasjonen. Jeg vil imidlertid påpeke at samtlige intervjudeltakere fikk frihet til å belyse styringssystemet slik de ønsket, så dermed bør de viktigste positive forholdene ha fremkommet. Alle disse poengene gir ikke et spesifikt grunnlag for vurdere grad av internalisering direkte, men tyder på at den generelle oppfattelsen av implementering blant intervjudeltakerne, muligens er noe høyere enn slik det er fremstilt tidligere i analysen.

Den siste delen av intervjuet gav deltakerne mulighet til å fremheve fordelaktige og problematiske forhold ved systemet på en mer konkret måte enn tidligere i intervjuet. Selv om dette ledet til en del gjentakelser, ledet det også til to lister som viser oppfatningene til

intervjudeltakerne mer kortfattet. Sammenligner man disse listene, samtidig som man ser dem i forhold til de tingene som kjennetegner ideell og seremoniell implementering, slik det er fremstilt i kapittel 2.4, får man et resultat som jeg mener trekker internaliseringen i en negativ retning. Dette fordi de problematiske forholdene som blir fremhevet er langt mer kritisk enn de fordelaktige forholdene. Dersom vi først tar for oss de fordelaktige forholdene, så er det egentlig bare det første punktet, at systemet identifiserer og skaper bevissthet rundt risiko, som er viktig i forhold til implementeringen av MRR. Dette kan man si er et forhold som kjennetegner ideell implementering fordi det implisitt underbygger kjennetegnene høy grad av kunnskap og forståelse, høy grad av utøvelse, og at organisasjonen synes systemet fungerer bra. De andre fordelaktige forholdene som ble fremhevet, at MRR aggregerer informasjon, bidrar til å rettferdiggjøre ressursbruk, og at det er godt tilpasset toppledelsen i Forsvaret, kan i mindre grad sammenlignes med kjennetegnene for ideell implementering. Dette fremstår ikke så viktig i forhold til hvordan styringssystemet er beskrevet i DIVØ. Når vi imidlertid kommer til de problematiske forholdene, kan disse så å si knyttes direkte mot kjennetegnene for seremoniell implementering. Lite kompetanse på lavere nivå i organisasjonen blir for eksempel fremhevet som et problematisk forhold, dette er jo det samme som det ene kjennetegnet for seremoniell implementering, nemlig lav grad av kunnskap og forståelse av systemet i organisasjonen. Videre kan lite arbeidskraft ha en sammenheng med ingen reell praktisk utøvelse av systemet, og lav grad av lederforankring kan ha en sammenheng med at lederne ikke synes at systemet fungerer bra, og muligens er motstandere av utøvelsen systemet. Til sist fremkommer det at det måles på de tingene som er lett å måle, og ikke på de tingene som det er viktig å måle. Dette henger tydelig sammen med lav grad av kunnskap og forståelse for systemet. En annen observasjon ved de problematiske forholdene som ansees meget interessant, er at flere av disse samstemmer helt eller delvis med de problemområdene Waal & Counet (2009) fremhever i sitt studie som de mest kritiske forholdene for at virksomheter har vanskeligheter med å implementere og utnytte mer avanserte styringssystemer i praksis. Dette kommer jeg tilbake til i det siste kapitlet

Totalt sett tyder den generelle oppfattelsen blant intervjudeltakerne at system er delvis implementert i organisasjonen. Det vil si midt mellom en ideell og seremoniell implementering. Tar vi imidlertid også hensyn til hvilke forhold som blir fremhevet som henholdsvis fordelaktige og problematiske, vil jeg si at dette trekker graden av

implementering i en negativ retning. Den totale vurderingen for grad av implementering basert på mer generelle oppfattelser blant intervjudeltakerne illustreres i figur 10.



Figur 10: Internalisering og implementering basert på generelle oppfattelser av MRR blant intervjudeltakerne

5.5 Svar på problemstillingen

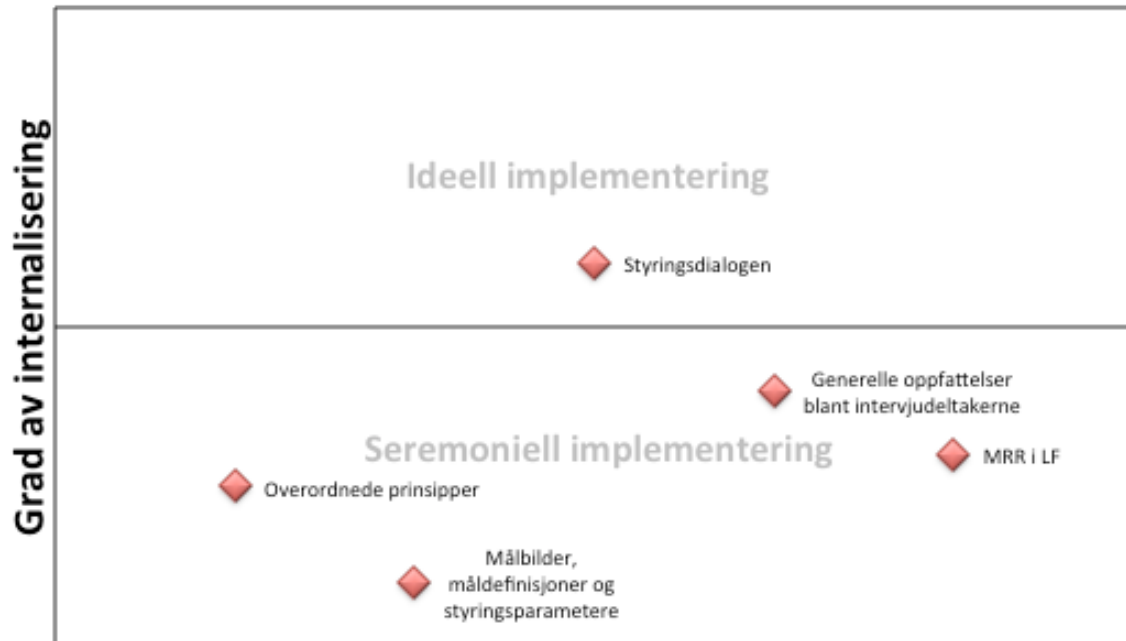
Hensikten med dette studiet har vært å etablere en forståelse for om mål-, resultat- og risikostyring fungerer i praksis i Forsvaret ved å ta utgangspunkt i Luftforsvaret som casestudie, og videre komme frem til et svar på den overordnede problemstillingen:

I hvilken grad er Forsvarets metode for mål-, resultat- og risikostyring implementert i Luftforsvaret?

Et utvalg av helt avgjørende faktorer for utøvelse av MRR har blitt analysert ved å sammenligne hvordan Luftforsvaret utøver disse i praksis, samt hvordan relevante aktører oppfatter at styringssystemet fungerer, med hvordan Forsvarets styrende dokumenter tilsier at MRR skal utøves. Sammenligningen har tatt utgangspunkt i å diskutere grad av implementering langs dimensjonen internalisering. Ser man forholdene som har fremkommet av analysen i sammenheng, er det klare antydninger til at mål-, resultat- og risikostyring er seremonielt implementert i Luftforsvaret.

Hovedsakelig er det to kritiske forhold som medfører at MRR blir vurdert til å ha en lav grad av implementering. Det første forholdet knytter seg til de overordnede prinsippene, ettersom disse bærer preg av å være seremonielt implementert. Det som er beskrevet i DIVØ er i lav grad internalisert, den organisatoriske forståelsen av prinsippene fremstår som lav, og det er flere aspekter ved de overordnede prinsippene hvor det ikke forekommer en reell utøvelse i praksis, til tross for at de overordnede prinsippene er tydelig beskrevet i Forsvarets styrende dokumentasjon. Det andre forholdet knytter seg til at målbilder, måldefinisjoner og styringsparametere, en av de mest sentrale forholdene ved utøvelse av MRR, i svært liten grad er internalisert i organisasjonen. Studiet indikerer at målbilder nesten ikke blir nyttet i det hele tatt på nivå 3 i organisasjonen, og måldefinisjoner og styringsparametere har et lavt fokus både på nivå 2 og nivå 3. Den utøvelsen som forekommer i tilknytning bruk av målbilder bærer preg av ”box ticking”, altså at det blir gjennomført, men egentlig ikke er en reell praktisk utøvelse. Styringsdialogen, med tilhørende vurderinger av spesifikke forhold som naturlig kan knyttes til den vertikale dialogen mellom respektive sjefer, trekker implementeringen av MRR i en positiv retning. Her fremkommer det flere forhold som er internalisert, det fremvises organisatorisk forståelse og praktisk gjennomføringsevne i organisasjonen. Akkurat denne delen av MRR blir dermed vurdert til å komme i kategorien ideell implementering, men det er samtidig et stort forbedringspotensial i forhold til å oppnå en fullstendig ideell implementering. Et annet forholdet som ble analysert, generelle oppfattelser av MRR blant intervjudeltakerne, viser også til en seremoniell implementering. Dog fremkommer implementeringen noe høyere enn det de foregående delene av analysen skulle tilsi, og trekker dermed totaliteten for implementering av MRR i Luftforsvaret litt opp.

Totalt sett kjennetegnes mål-, resultat- og risikostyring i Luftforsvaret ved at styringssystemet er beskrevet, men at den reelle utøvelsen i praksis er langt lavere enn slik det fremstår av virksomhetsplanen. Selv om enkelte deler av MRR utøves på en god måte, synes det som at styringssystemet domineres av en lav grad av organisatorisk kunnskap og forståelse rundt utøvelsen av MRR som helhet. Videre synes det ikke som at organisasjonen mener at styringssystemet totalt sett fungerer noe særlig bra. Alle disse forholdene er kjennetegn på seremoniell implementering. Den totale vurderingen for grad av implementering av mål-, resultat- og risikostyring i Luftforsvaret, og dermed svaret på problemstillingen, er illustrert i figur 11.



Figur 11: Implementering av mål-, resultat- og risikostyring i Luftforsvaret

Kapittel 6: Konklusjon

Dette kapittelet har til hensikt å se besvarelsen av problemstillingen i sammenhengen med relevant forskningslitteratur presentert i kapittel 2, og dermed komme frem til utredningens endelige konklusjon. Videre vurderes styrker og svakheter ved forskningen, og til slutt hvilke implikasjoner resultatet har for fremtidig forskning.

6.1 Problemstillingen i perspektiv; En endelig konklusjon

Utredningen har satt et søkelys på Forsvarets metode for balansert målstyring, og om dette styringssystemet, kalt mål-, resultat- og risikostyring, fungerer i praksis. Ettersom det ikke har vært mulig å vurdere alle forhold ved den praktiske utøvelsen innfor rammene til dette studiet, ble det satt fokus mot en grunnleggende forutsetning for at styringssystemet skal fungere i praksis, nemlig om det er tilstrekkelig implementert i organisasjonen. Studiet legger dermed til grunn at det eksisterer en kovarians mellom grad av implementering og sannsynlighet for at styringssystemet fungerer i praksis. Videre ble det antatt at Luftforsvaret, en av de største driftsenhetene i Forsvaret, representerer en kritisk case for den overordnede konteksten. Med kritisk case menes det at den utvalgte casen er en del av en større kontekst, og hvor resultatene høyst sannsynlig er representative i konteksten den kritiske casen er en del av. Bakgrunnen for at det kan hevdes at Luftforsvaret er en kritisk case, er at driftsenheten har organisasjonserfaring med balansert målstyring, og kan vise til spesifikke resultater for at man tidligere har lyktes med å implementere et tilsvarende styringssystem. Dette forholdet antas dermed å øke sannsynligheten for at Luftforsvaret lykkes med praktisk utøvelse av MRR relativt til andre enheter i Forsvaret, og videre at Luftforsvarets grad av implementering representerer et nivå som enten kan antas å være tilsvarende, eller eventuelt lavere, for andre driftsenheter. Ved analyse av resultatene som er innhentet gjennom hovedsakelig semi-strukturerte intervjuer og dokumentstudier, kom jeg frem til et svar på problemstillingen for studiet. Konklusjonen på problemstillingen er at mål-, resultat- og risikostyring er seremonielt implementert i Luftforsvaret. Dette innebærer at styringssystemet er beskrevet i Luftforsvaret, men at den reelle utøvelsen i praksis er langt lavere en slik det fremstår av GILs virksomhetsplan, og slik Forsvarets styrende dokumentasjon tilsier at MRR skal utøves. Selv om enkelte deler av MRR utøves på en god måte, domineres styringssystemet av at det er en lav grad av organisatorisk kunnskap og forståelse rundt utøvelsen av MRR som helhet. Videre synes det ikke som at organisasjonen

mener at styringssystemet totalt sett fungerer noe særlig bra. Som følger av at Luftforsvaret antas å være en kritisk case, gir dette studiet sterke antydninger på at mål-, resultat- og risikostyring også er seremonielt implementert i Forsvaret som helhet. Ettersom det er grunnleggende vanskelig å få et styringssystem som ikke er tilstrekkelig implementert i organisasjonen til å fungere i praksis, kan vi videre konkludere med at den praktisk utøvelsen av mål-, resultat- og risikostyring i Forsvaret sannsynligvis er lav.

Forsvaret er imidlertid ikke alene om å ha en lav grad av praktisk utøvelse av balansert målstyring. I kapittel 2.3 fremkommer det at hele 50 til 70 prosent av virksomhetene som anvender mer avanserte styringssystem, slik som balansert målstyring, feiler i praksis ved at man ikke får til å utøve systemet slik det i utgangspunktet er tenkt (Waal & Counet, 2009). På bakgrunn av konklusjonen ser det dermed ut til at Forsvaret føyer seg inn i rekken av virksomheter som mislykkes. Ser vi analysen fra dette studiet i sammenheng med Waal & Counet (2009) sitt studie, kan vi også konkludere med at det er tydelige sammenhenger for bakgrunnen til hvorfor virksomhetene har vanskeligheter med den praktiske utøvelsen. Waal & Counet (2009) har basert sitt studie på et ekspertpanel som har rangert en rekke problemområder, og kommet frem til to lister, den ene basert på meningene til respondenter fra næringslivet, den andre på meningene til respondenter fra academia. Disse listene representerer de mest kritiske forholdene som gjør at virksomheter har vanskeligheter med å implementere og utnytte mer avanserte målstyringssystem i praksis. Fra begge topp-ti listene kan vi i dette studiet kjenne igjen hele syv problemområder som samstemmer helt eller delvis med Waal & Counet sitt studie. I vilkårlig rekkefølge, slik Waal & Counet fremstiller problemområdene, er dette:

- Målstyringssystemet har manglende ledelsesforankring
- Ledelsen prioriterer ikke implementeringen av systemet høyt nok
- Organisasjonen ser ikke nytten av målstyringssystemet (samstemmer delvis)
- Målstyringssystemet har for lav prioritet i organisasjonen som helhet
- Målstyringssystemet blir ikke oppdatert og vedlikeholdt etter implementeringen er fullført
- Systemer mangler sammenhenger mellom årsak og virkning, eller er for komplekst med svært mange kausale sammenhenger
- Målstyringssystemet blir ikke benyttet i den daglige ledelsen av organisasjonen

Av disse problemområdene ser vi at det bare er ”manglende sammenheng mellom årsak og virkning...” som har med det strukturelle i styringssystemet å gjøre. Resterende er problemområder som har med menneskelig atferd å gjøre. Ettersom de høyest rangerte problemområdene fra Waal & Counet (2009) i stor grad samstemmer med resultatene fra dette studiet, og dette i all hovedsak er problemområder som skyldes menneskelige aspekter, kan vi konkludere med at årsaken til at MRR *ikke* har en høyere grad av implementering i Forsvaret sannsynligvis skyldes menneskelige aspekter, og i mindre grad det strukturelle ved selve styringssystemet. I et fremtidig perspektiv vil det bety at Forsvaret mest sannsynlig vil ha lite igjen for å gjøre strukturelle endringer eller tilpasninger av systemet, eventuelt forkaste det for å gå over til et annet styringssystem, da de grunnleggende problemene med høy sannsynlighet knytter seg til de menneskelige aspektene. Dette er et forhold som muligens vil vedvare på tvers av tilpasninger, og på tvers av forskjellige styringssystemer. Det er dermed de menneskelige aspektene ved implementering og utøvelse Forsvaret må legge vekt på for å oppnå suksess med styringssystemet i praksis. Det er helt avgjørende at organisasjonen som helhet forstår dette. Kritiske røster som uttaler seg med tyngde i kraft av sine nåværende eller tidligere posisjoner i organisasjonen, slik som for eksempel tidligere Forsvarssjef Sverre Diesen, bør dermed ikke basere sine konklusjoner på antakelser om at det hovedsakelig er det strukturelle i styringssystemet som ikke fungerer.

Selv om studiet antyder at det er de menneskelige aspektene, ikke de strukturelle, som har mest å si for praktisk suksess med mål-, resultat- og risikostyring, er det fortsatt noen strukturelle forhold som fremkommer som problematiske. Balansert målstyring har fått mye kritikk i akademia i forhold til antagelsen om kausale sammenhenger mellom målene i de fire perspektivene i målbildet. Dette studiet underbygger denne kritikken ettersom årsaks-virkningssammenhengene i GILs målbilde fremstår som uklare, og at det fremkommer som mer sannsynlig at perspektivene i GILs målbilde er gjensidig avhengig av hverandre, enn at det eksisterer årsaks- virkningssammenhenger mellom dem. Det ser også ut til at MRR ikke tar hensyn til nivelleringen av mål, som kan føre til at de forskjellige delene av virksomheten gjennomfører tiltak med motstridende effekt på tvers av perspektivene. Dette er i tråd med Nørreklit (2000) og Schneiderman (1999) sine konklusjoner, og bygger dermed opp under antydningene fra andre studier, nemlig at enkelte fundamentale forutsetninger for balansert målstyring kan være problematisk.

Tatt det forhenværende i betraktning, er utredningens endelig konklusjon at mål-, resultat- og risikostyring er seremonielt implementert i Luftforsvaret som kritisk case, hvilket mest

sannsynlig medfører en seremoniell implementering i Forsvaret, og dermed leder til en lav grad av praktisk utøvelse av styringssystemet i organisasjonen som helhet. Studiet antyder at bakgrunnen for at Forsvaret ikke lykkes med mål-, resultat- og risikostyring i praksis, skyldes hovedsakelig menneskelige aspekter, slik som for eksempel manglende ledelsesforankring, lav prioritering av systemet i organisasjonen, og at systemet ikke blir oppdatert og vedlikeholdt. Det skyldes i mindre grad strukturelle forhold ved styringssystemet, selv om enkelte strukturelle forhold også fremkommer problematisk i Forsvaret, for eksempel den akademisk kritiserte årsaks- virkningssammenhengen som antas å eksistere mellom målene i de forskjellige perspektivene ved balansert målstyring.

6.2 Styrker og svakheter ved forskningen

Utredningens største styrke er den høye graden av intern validitet innenfor det kvalitative paradigme. Den interne validiteten vurderes til å være høy som følger av at samtlige deltakere som er med i studiet ansees å være eksperter på området. Utvalget innbefatter BRA-sjefer, stabssjefer, virksomhetskontrollere, samt stabsoffiserer i Luftforsvarsstaben, alle sentrale aktører i MRR-prosessen med mange års erfaring. Deltakerne representerer omtrent 25 prosent av det totale utvalget av eksperter i Luftforsvaret, gitt at eksperter er definert til å være de utvalgte kategoriene av personell på et gitt tidspunkt. Videre representerer de forskjellige deler av Luftforsvarets virksomhet, hele 6 av 11 BRA'er er inkludert i utvalget, noe som har sikret en god bredde i analysegrunnlaget. Videre har en multimetodisk fremgangsmåte ved bruk av semi-strukturerte intervjuer og dokumentstudier, gitt en fleksibilitet som har gjort det mulig å oppnå tilstrekkelig dybde for å belyse forskningsspørsmålene på en god måte. Samtidig har tilgang til graderte dokumenter, slik som virksomhetsplanene nyttet i dette studiet, gjort det mulig å studere operasjonaliseringen av Direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvaret, samt kryssjekke informasjonen som fremkom gjennom intervjuene.

Utredningens største svakhet er lav ekstern validitet. Selv om jeg har argumentert for at det metodiske valget har gitt en høy intern validitet, har det samtidig gitt en lav ekstern validitet. Kvalitative forskningsmetoder er av natur ikke egnet til generalisering, og dette studiet representerer et smalt og lite representativt utvalg dersom vi ser det i en større sammenheng, for eksempel ved generalisering utenfor Forsvarets kontekst til andre offentlige etater som nytter balansert målstyring. Videre er det ikke med sikkerhet at Luftforsvaret representerer

en kritisk case for den overordnede konteksten i Forsvaret. Denne antagelsen er basert på argumenter som *kan* være dominert av andre faktorer som medfører at andre driftsenheter i Forsvaret faktisk presterer bedre en Luftforsvaret når det kommer til utøvelse av MRR. Selv om den eksterne validiteten i forskningsprosjektet kan ansees lav, er dermed ikke sagt at resultatene er irrelevant for andre organisasjoner. Resultatene kan være meget relevant i forhold til å øke kunnskap og bevissthet om praktisering av balansert målstyring generelt, forskningen kan underbygge resultater fra andre studier, og videre kan tilsvarende studier gjennomføres i andre organisasjoner.

6.3 Anbefalinger til videre forskning

Jeg vil hovedsakelig anbefale to mulige tilnærminger til videre forskning på bakgrunn av de forholdene som har fremkommet i dette studiet. Den første tilnærmingen vil være å øke kvaliteten i forskningen, spesielt den eksterne validiteten for studiet. Dette kan gjøres ved å bygge videre på denne utredningen ved å utføre et deskriptivt studie som utfyller og spesifiserer resultatene som fremkommer av dette studiet. Jeg anser det som spesielt nyttig å utfylle studiet ved å bruke kvantitativ metode inn mot de forskjellige ledergruppene på nivå 3 i Luftforsvaret. En annen fremgangsmåte ville være å nyttiggjøre seg av multiple caser. Man kunne for eksempel gjennomført et tilsvarende studie i Hæren eller Sjøforsvaret, og videre sammenlignet resultatene på tvers av forskjellige caser. Dette ville økt den eksterne validiteten i stor grad, spesielt innenfor Forsvaret som overordnet kontekst. Den andre tilnærmingen vil være å ta utgangspunkt i resultatene fra dette studiet, og videre studere enkeltdeler med en høyere grad av detaljnivå. For eksempel kunne man prøvd å komme frem til dypere kunnskap om hvorfor mål-, resultat- og risikostyring er seremonielt implementert i Luftforsvaret ved å forske nærmere på de menneskelige aspektene, slik som manglende ledelsesforankring, lav prioritering av systemet i organisasjonen, og at systemet ikke blir oppdatert og vedlikeholdt.

Til slutt bemerkes det at dette studiet underbygger Waal & Counet (2009) sin oppfordring om at akademia i større grad bør studere de menneskelige aspektene ved implementering av styringssystemer i virksomheter. Det kan se ut til at akademia legger et for stort fokus mot de strukturelle forholdene, til tross for at dette også representerer viktig forskning, er det nødvendig med en dypere forståelse av de menneskelige aspektene ved implementering av avanserte styringssystem. Et slikt fokus kunne bidratt til å løse de praktiske problemene, og

videre medført en nedgang i feilraten ved implementering av avanserte styringssystemer i virksomhetene.

Litteraturliste

22. juli-kommisjonen. (2012) *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. NOU 2012:14. Oslo, Departementenes servicesenter Informasjonsforvaltning. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/nou-er/2012/nou-2012-14.html?id=697260> [Lest: 25. mars 2014]
- Abdel-Kader, M., Moufty, S. & Laitinen, E.K. (2011) Balanced Scorecard Development: A Review of Literature and Directions for Furture Research. I: Abdel-Kader, M. red. *Review of Management Accounting Research*. Hampshire, Palgrave Macmillan, s. 214-239
- Bjørnenak, T. (2013) Styringssystemer og lønnsomhet – en studie av norske sparebanker. *Magma*, 6 (13): 35-40
- Bjørnenak, T. & Kaarbøe, K. (2011) Dynamiske styringssystemer – Hva er det? *Magma*, 5 (11): 22-30
- Bragelien, I. (2011) Belønninger som styringsverktøy – Når bør toppledelsen holde fingrene av fatet? *Magma*, 5 (11): 31-43
- Brignall, S. (2002) The unbalanced scorecard: A social and enviromental critique. I: Neely, A., Walters, A., Austin, R. red. *Performance Measurement and Management: Research and Action*. Boston, Performance Measurement Association, s. 85-92
- Bryman, A. (2006) Integrating quantitative and qualitative research: How is it done? *Qualitative Research*, 1 (6): 99-113
- Chandler, A.D. (1977). *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge, Mass.: Belknap Press.
- Drucker, P.F. (1954). *The Practice of Management*. New York: Harper.
- Everett E.L. & Furseth I. (2012) *Masteroppgaven – Hvordan begynne og fullføre* (2. utgave). Oslo, Universitetsforlaget.
- Fenton-O’Creevy, M., Gooderham, P., Cerdin, J.L., Rønning, R. (2011) Bridging roles, social skill and embedded knowing in multinational organizations. I: Dörrenbächer, C. & Geppert, M. red. *Politics and Power in the Multinational Corporation – The Role of institutions, Interests and Identities*. New York, Cambridge University Press, s. 101-136
- Flatholm, P.O. & Svensen, J. (2013) *Målsettinger og oppdrag gitt gjennom styringslinjen i Forsvaret*. Akademisk avhandling, Universitetet i Tromsø.
- Flyvbjerg, B. (2006) Five misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 2 (12): 219-245

-
- Forskningsetiske komiteer (2014) *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi* [Internett], De nasjonale forskningsetiske komiteer. Tilgjengelig fra: [https://www.etikkom.no/Documents/Publikasjoner-som-PDF/Forskningsetiske%20retningslinjer%20for%20samfunnsvitenskap,%20humaniora,%20juss%20og%20teologi%20\(2006\).pdf](https://www.etikkom.no/Documents/Publikasjoner-som-PDF/Forskningsetiske%20retningslinjer%20for%20samfunnsvitenskap,%20humaniora,%20juss%20og%20teologi%20(2006).pdf) [Lest 1. april 2014]
- Forsvarsstaben (2013) *Forsvarssjefens virksomhetsplan for 2013-2016*. Oslo, Harald Sunde
- Forsvarsstaben (2014) *Forsvarssjefens virksomhetsplan for 2014-2017*. Oslo, Haakon Bruun-Hansen
- Forsvarsstaben (2009) *Direktiv for virksomhets- og økonomistyring (DIVØ)*. Oslo, Sverre Diesen.
- Golafshani, Nahid (2003) Understanding Reliability and Validity in Qualitative Research. *The Qualitative Report*, 4 (8): 597-607
- Goold, M. & Luchs, K. (2003) Why diversify? Four decades of management thinking. I: Faulkner, D.O. & Campbell, A. red. *The Oxford Handbook of Strategy – Volume 2*. Oxford, Oxford University Press, s. 17-42
- Harvard University (2014) *Research methods: Some notes to orient you* [Internett], The President and Fellows of Harvard College. Tilgjengelig fra: http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic851950.files/Research%20Methods_Some%20Notes.pdf [Lest 31. mars 2014]
- Hauge-Eltvik, A. (2014) Staten trenger et opprør mot målstyring. *Aktuell*, 18. mars 2014 [Internett] Tilgjengelig fra: http://aktuell.no/forsiden/_staten_trenger_et_oppr_248575.html [Lest 25. mars 2014]
- Hood, C. (1991) A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1): 3-19
- Ittner, C.D. & Larcker, D.F. (1998) Innovations in performance measurement: Trends and research implications, *Journal of Management Accounting research*: 205-238
- Jacobsen, D.I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser – Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utgave). Kristiansand, Høyskoleforlaget
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1996). *Translating Strategy into Action – The Balanced Scorecard*. Boston: Harvard Business School Press
- Ketokivi, M. & Mantere, S. (2010) Two strategies for inductive reasoning in organizational research. *Academy of Management Review*, 31 (2): 315-333
- Luftforsvarsstaben (2013) *Generalinspektøren for Luftforsvarets virksomhetsplan for 2013-2016*. Rygge, Finn Kristian Hannestad
- Luftforsvarsstaben (2014) *Generalinspektøren for Luftforsvarets virksomhetsplan for 2014-2017*. Rygge, Finn Kristian Hannestad

-
- Neely, A., Kennerley, M. & Martinez, V. (2004) Does the balanced scorecard work: An empirical investigation. *Performance Measurement and Management – Public and Private*: 763-770
- Nørreklit, H. (2000) The balance on the balanced scorecard – a critical analysis of some of its assumptions. *Management Accounting Research*, 11: 65-88
- Nørreklit, H., Nørreklit, L., Mitchell, F. & Bjørnenak, T. (2012) The rise of the balanced scorecard! Relevance regained? *Journal of Accounting & Organizational Change*, 8 (4): 490-510
- Olsen, T., Volden, R.T. & Bjørge JE. (2013) *Strategisk risikostyring i Forsvaret*. Akademisk avhandling, Norges Handelshøyskole.
- Palladium (2014) *Current Members* [Internett], Palladium Group Inc. Tilgjengelig fra: <http://www.thepalladiumgroup.com/Results/hof/Pages/HofViewer.aspx?MID=63> [Lest 25. mars 2014]
- RØS (2003) *Reglement for økonomistyring i staten*. Fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003. Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf
- Rystad, KM., Westgaard, S. & Vestrum, G. (1998) Styring av markedsrisiko i finansielle organisasjoner *Magma*. [Internett], Tilgjengelig fra: <http://www.magma.no/styring-av-markedsrisiko-i-finansielle-organisasjoner> [Lest 24. april 2014]
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2012) *Research methods for business students* (sixth edition). Essex, Pearson Education Limited
- Schneiderman, A.M. (1999) Why balanced scorecards fail. *Journal of Strategic Performance Measurement*, 6: 6-11
- Schofield, N. (2007) *Commodity derivatives – Market and application*. West Sussex, John Wiley & Sons Ltd.
- Senter for statlig økonomistyring (2010) *Veileder resultatmåling – Mål- og resultatstyring i staten*. Oslo, Marianne Andreassen.
- Skjeseth, A. (2012) Ti byråkrater sjekket 120 mål. *Klassekampen*, 20. Oktober 2012 [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.klassekampen.no/60789/article/item/null/ti-byrakrater-sjekket--mal> [Lest 25. Mars 2014]
- Stordahl, T.E. (2013) Klipp. *Forsvarets Forum*, juli/august, s. 16-17.
- Waal, de A.A. & Counet, H. (2009) Lessons learned from performance management system implementation, *International Journal of Productivity and Performance Management*, 58 (5): 367-390

Yin, R.K. (2009) *Case study Research: Design and Methods* (fourth edition). Thousand Oaks, CA: Sage.

Vedlegg A: Intervjuguide

Innledning

Utredningen har mål-, og resultatstyring som overordnet tema, og tar videre sikte på å studere eventuelle avvik mellom den grunnleggende beskrivelsen for hvordan Forsvaret skal utøve MRR, og hvordan styringssystemet faktisk blir utøvet i praksis. Utredningens problemstilling er:

I hvilken grad er Forsvarets metode for mål-, resultat- og risikostyring implementert i Luftforsvaret?

Overordnede prinsipper

- Hvordan synes du mål- og resultatkrav fremkommer for din virksomhet?
 - Klart og tydelig? Hvorfor/hvorfor ikke?
 - Synes du målene som blir nyttet er SMARTER? (Spesifikke, Målbare, Aksepterte, Realistiske og Tidfestede) Hvorfor/hvorfor ikke?
- I hvilken grad opplever du at underordnet nivå får frihet til å selv bestemme hvilke virkemidler som skal nyttes for å nå målene (evt. utføre oppdragene)?
- Synes du ansvar- og myndighet er klargjort og delegert til hensiktsmessig nivå, følges ansvaret ad og gjøres det gjeldende? Hvorfor/hvorfor ikke?

Målbildet, måldefinisjoner og styringsparametere

I Forsvarets MRR-prosess er bruk av målbilder en sentralt element. Et målbilde er et visuelt uttrykk for de overordnede mål en virksomhet har satt seg for å realisere sin strategi, samt de viktigste årsaks- og virkningsforholdene som antas å eksistere mellom målene.

- Hvordan opplever du din del av virksomheten sitt forhold til målbildene på de forskjellige nivåene i organisasjonen, dvs FSJ målbilde, GILs målbilde osv?
 - Bruker dere målbilder aktivt i styringen, hvordan?
 - Synes du målbildene har en god hierarkisk oppbygning? Hvorfor/hvorfor ikke?

- Hvordan ser du på årsaks- og virkningsforholdene mellom perspektivene i målbildet (Menneske, læring og utvikling; Interne prosesser; Økonomi; Leveranser)

Målene i målbildet blir videre utdypet gjennom måldefinisjoner med styringsparameter. En styringsparameter er en indikator som skal gi svar på status i forhold til måloppnåelse.

- Hvordan forholder din del av virksomheten seg til de forskjellige styringsparameterne?
 - Er styringsparameterne viktig for dere i den daglige styringen, hvordan?

Styringsdialogen

Styringsdialogen er helt sentral i den vertikale styringen av Forsvaret. Med styringsdialogen mener jeg styringsdokumenter, møter og konferanser som inngår i kommunikasjonslinjen mellom de respektive sjefer.

- Hvordan føler du styringsdialogen bidrar til å avstemme og forplikte mål- og resultater, tilhørende risiko, budsjett og ressursforbruk mellom overordnet og underordnet nivå?
- I hvilken grad nyttes Forsvarets resultatkjede i planleggingsfasen?
 - Brukere dere denne til å identifiserer hensiktsmessig styringsinformasjon?
 - Og er det fokus mot resultatkjeden i styringsdialogen (gjennom virksomhetsåret)?
- Er risikokatalogen en viktig del av styringsdialogen, og brukes denne aktivt i deres daglige styring av virksomheten? Hvordan?
- Hvordan synes du virksomhetsplanen, med R&T'er, fungerer?
- Er rapporteringen hensiktsmessig lagt opp gjennom månedlig status for økonomi og resultat- og kontrollrapport (RKR) hvert tertial? Hvorfor/hvorfor ikke?
 - Hvordan blir resultatene fra rapporteringen fulgt opp?

Generelle oppfatninger av MRR

Diverse studier antyder at adopsjonsraten for avanserte målstyringssystem er høy i store virksomheter. Det viser seg imidlertid at 50 til 70 prosent av mer avanserte styringssystem, slik som for eksempel balansert målstyring, feiler i praksis ved at man ikke får systemet til å fungere slik det i utgangspunktet er tenkt (Waal & Counet, 2009).

- Hvordan oppfatter du, generelt sett, at styringssystemet MRR fungerer i praksis?
- Anser du målstyringssystemet som nyttig, har dine ledere fokus mot metoden og føler du det er en kultur i organisasjonen for måling av prestasjoner?
- Hvilke forhold anser du som mest fordelaktig, og hvilke forhold anser du som mest problematisk, med Forsvarets tilnærming til mål-, resultat- og risikostyring?

Vedlegg B: Informasjonsskriv til respondenter

Sammendrag: Dette er en forespørsel ift om du kan stille opp til et intervju tilknyttet mål-, resultat- og risikostyring i Forsvaret. Intervjuet vil vare i omtrent en time, på egnet tidspunkt og sted. Ved å besvare denne forespørselen vil du bli kontaktet for nærmere avtale om gjennomføring av intervjuet.

I forbindelse med studiet jeg gjennomfører ved Norges Handelshøyskole (NHH) skal jeg utarbeide en utredning på master gradsnivå. Jeg har valgt å ha mål-, resultat-, og risikostyring (MRR) som overordnet tema for utredningen. Videre anser jeg det som interessant å studere eventuelle avvik mellom det teoretiske grunnlaget for MRR, som for øvrig er godt forankret gjennom Forsvarets eget direktiv for virksomhets- og økonomistyring, og hvordan styringssystemet fungerer i praksis i Luftforsvaret. Utredningens foreløpige problemstilling er:

I hvilken grad gir Forsvarets metode for mål-, resultat- og risikostyring praktisk merverdi for Luftforsvaret?

Utredningens empiriske grunnlag vil hovedsakelig bli basert på dybdeintervjuer med relevant personell i organisasjonen. Virksomhetsstyringsavdelingen i Luftforsvaret, ved oberst Hiorth, har gitt tillatelse for gjennomføring av intervjuer, men det er selvsagt frivillig deltakelse for den enkelte medarbeider som blir forespurt.

Det er svært ønskelig å intervju deg fordi du har en formell og/eller sentral rolle i forbindelse utøvelse av virksomhetsstyring i Luftforsvaret. Dersom du ønsker å delta i studiet, er det ønskelig å gjennomføre et intervju på omtrent en time innen 11. april 2014. Jeg vil møte deg på egnet sted etter nærmere avtale.

Øvrig informasjon:

- Det vil bli benyttet diktafon (taleopptak) under intervjuet. Alle lydfiler vil bli slettet etter utredningen er ferdigstilt.
- Utredningen vil i sin helhet være ugradert. Dersom det fremkommer gradert informasjon i forbindelse med intervjuet vil dette generaliseres for bruk i utredningen (fremkomme på en form som ikke medfører gradering), videre vil informasjonen slettes fra diktafonen.

- Den enkelte respondent vil få mulighet til å lese eventuelle siteringer før utredningen publiseres.

Dersom du ønsker å bidra til utredningen er det ønskelig at du besvarer denne forespørselen så snart som mulig, jeg vil ta videre kontakt i forhold til å avtale tid og sted for gjennomføring av intervjuet.

Har du øvrige spørsmål tilknyttet utredningen eller intervjuet, er du hjertelig velkommen til å ta kontakt.

Håper på positivt svar.

Med vennlig hilsen

Per Christer Nielsen Dale