



Øversettelse av intern kontroll i Etterretningsbataljon

STV-6901

Roger Dahl

Mastergradsoppgave i ledelse og organisasjonsvitenskap

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Universitetet i Tromsø

Høsten 2012

Innhold

1	Innledning.....	1
2	Teoretisk referanseramme og intern kontroll.....	3
2.1	Innledning.....	3
2.2	Intern kontroll i Forsvaret	4
2.2.1	Hva er intern kontroll?	4
2.3	Intern kontroll i Etterretningsbataljon	6
2.3.1	Internkontrolldokumentet – instruks for virksomhetsstyring.....	6
2.3.2	Sjekkliste internkontroll	7
2.5	Hvilke variabler er viktige når intern kontroll skal vurderes?	9
2.6	Organisatorisk endring og endringsstrategier.....	11
2.7	Overføring av ideer.....	13
2.7.1	Oversettelse av ideer til praksis	17
3	Metode.....	21
3.1	Forskningstilnærming og vitenskapsteori	21
3.2	Kvalitativt forskningsdesign.....	21
3.3	Datainnsamling.....	23
3.4	Datainnsamlingsmetode.....	23
3.4.1	Halvstrukturert intervju.....	23
3.4.2	Formålsbasert utvalg og datainnsamlingsteknikk	24
3.4.3	Intervjuguiden	25
3.5	Dataanalyse	26
3.6	Kritiske temaer i kvalitativ forskning.....	27
4	Analyse	29
4.1	Oversettelsens beveggrunner	29
4.2	Arenaer, oversettere og aktører	32
4.3	Oversettelsesregler	36
4.4	Oversettelsen og intern kontroll i praksis	39
5	Konklusjon.....	43
	Intervjuguide	46
	Referanseliste.....	47

1 Innledning

Bevegrunnen for å skrive denne oppgaven startet etter et medieinnslag våren 2011, hvor Riksrevisjonens rapport om intern kontroll i Forsvaret ble lagt fram. Riksrevisjonens rapport inneholdt krass kritikk: Alt fra at lov om offentlige anskaffelser ikke følges, til at intern kontroll ikke er tilstrekkelig implementert i organisasjonen (*Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren, dokument 3:9 (2010-2011)*). Det syntes da som et paradoks at Forsvaret har ambisjoner om å bli best på virksomhetsstyring (www.sfso.no (a)), med uttalelser som *mer forsvar for hver krone*, i tillegg til at organisasjonen har blitt tilført ekstra ressurser i form av kompetanse og teknologi for å ivareta denne styringen, samtidig som kritikken fra kontrollorganene stadig vedvarer. Da Stortingets innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om *Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren* (Innstl. 101 S, 2010-2011, 06.12.2011) ble lagt fram i desember 2011, ble konklusjonen at det er en reell fare for misligheter i Forsvaret, og at dette ikke blir fanget opp gjennom dagens praktisering av den interne kontrollen.

Historien om dårlig forvaltning i Forsvaret og kritikk fra Riksrevisjonen startet derimot ikke i 2010/2011. Hele det siste tiår har vært turbulent for Forsvaret. Eksternt har et stadig søkelys fra media toppet seg som blant annet under Forsvarets budsjettsprekk i 2004 på ca én milliard kroner og det underkjente regnskapet for 2003, og sommeren 2008 hvor Forsvaret hadde 5000 forfalte fakturaer. Det eksterne presset har hatt ringvirkninger i hele organisasjonen til Forsvaret. Internt har det blitt innført en rekke konsepter med mål om å forbedre forvaltningen. I samsvar med New Public Management er virksomhetsstyringen i Forsvaret er bygd på mål- og resultatstyring, som satt sammen av to hovedaktiviteter, risikostyring og intern kontroll. Forenklet kan risikostyring sies å være måten virksomheten jobber mot måloppnåelse og intern kontroll hvordan virksomheten forvalter de ressurser som er blitt tildelt. Forsvaret har utarbeidet egne direktiver som er i samsvar med mål- og resultatstyring, og Forsvaret har adoptert styringsmodeller som gjerne dominerer i privat sektor, som for eksempel Balansert Målstyring. I tillegg ble ERP-systemet (*Enterprise Resource Planning* - et helhetlig system for virksomhetsstyring) SAP innført i 2003 for gi en sømløs teknologisk plattform for helhetlig styring over både økonomi, materiell, logistikk og personell.

Riksrevisjonens rapport inneholdt flere momenter som det kan være verdt å studere nærmere. Rapporten fremhevet spesielt at Forsvaret var preget av en tillitskultur, og at denne hindret implementeringen av intern kontroll. Det vises her til at avdelinger med god kjennskap til eget personell og høy grad av tillitt til hverandre, som en forklaring på at det for eksempel ikke foretas systematiske habilitetsvurderinger. Rapporten trekker fram manglede ledelsesinvolvering og oppfølging, at brukernes opplevelse av systemenes hensiktsmessighet er negativ, og fravær av kompetanse som sentrale forhold som kan forklare mangler ved den interne kontrollen. En av mine hypoteser var at Forsvaret hadde innført systemene, men de hadde ikke riktig ”satt seg” i organisasjonen. En antakelse var at arbeidsprosessene ble utført så lenge de var på dagsorden, men når fokuset skiftet, forsvant også incentivet for å utføre kontrollen, noe som medførte en inkonsistent praksis.

Etterretningsbataljon er en Forsvarsavdeling som har vært en del av endringsprosessene, og som har delt Forsvarets øvrige utfordringer innen forsvarlig forvaltning. Avdelingen startet høsten 2010 med å implementere prinsippene for mål- og resultatstyring, herunder et system for intern kontroll. For å bedre forstå hvordan intern kontroll kommer til uttrykk i praksis, er det nødvendig å betrakte ideen intern kontroll som noe mer enn et avgrenset kunnskapsobjekt som kan "veies og måles": Implementering av intern kontroll kan betraktes som kunnskap som overføres og kommer til uttrykk innenfor organisasjonens kontekst. Ideer eksisterer ikke vakuum, men som flyktige representasjoner som stadig endrer ham alt etter hvem som er i kontakt med de. Denne "kontakten" kan betraktes som en oversettelsesprosess hvor en idé omformes til organisatorisk praksis (Røvik, 2007). Derfor kan det å studere oversettelsen av intern kontroll, bidra til å forklare hvorfor intern kontroll praktiseres slik den gjør.

Problemstilling:

Hvordan har Etterretningsbataljon oversatt intern kontroll: hvilken endringsstrategi er anvendt, hvilke oversettelsesregler gjør seg gjeldende, og hvilken betydning har oversettelsen for intern kontroll i praksis?

2 Teoretisk referanseramme og intern kontroll

2.1 Innledning

Teorikapitelet har tre hovedmål. Det første hovedmålet å redegjøre for ideen som overføres. Intern kontroll inngår som et konsept innen organisasjonens mål- og resultatstyring. Intern kontroll blir først beskrevet ut fra den teoretiske referanseboken: COSO-rapporten (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), som er en av "hjørnesteinene" innen rammeverk for intern kontroll, og som beskriver en arketyp for intern kontroll som har blitt brukt av blant annet Forsvaret. Dernest følger en redegjørelse for hvordan intern kontroll er ment å utøves i praksis i Forsvarets avdelinger, et kapittel som støtter seg til Forsvarets direktiv for virksomhetsstyring (DIVØ).

Det andre hovedmålet er å redegjøre endringsteori og institusjonaliseringsteori, som begge er viktige referansepunkter å ha for å kunne forstå de rammer oversettelsen har skjedd innenfor, og om disse har preget måten intern kontroll er oversatt på. Endringsstrategien indikerer blant annet hvilken drivkraft som ligger bak endringen, og i hvilken grad de ansatte har hatt mulighet til å påvirke endringsprosessen. Institusjonaliseringsteori forklarer en annen mulig drivkraft for endring, nemlig at ønsket om å innføre intern kontroll også kan grunne i et ønske om å samsvare med krav og forventninger fra omgivelsene.

Det tredje hovedmålet er å redegjøre for teorier knyttet til oversettelse av ideer. For å studere ideens reise inn i organisasjonen er det fordelaktig å forstå både ideen, den organisatoriske konteksten og den strategi som er valgt for å innføre ideen, for å få et mer helhetlig bilde av hva som skjer under implementeringen. Røvik (2007) tilbyr et begrepsapparat for å analysere hva som skjer når ideer møter praksis, som han kaller oversettelsesregler. Oversettelsesreglene kan brukes til å beskrive i hvilken grad ideen er modifisert og tilpasset organisasjonen, og hvordan ideen har blitt festet i organisasjonens "tid og rom". Prosessen med å feste ideen til organisasjonen kalles kontekstualisering, og det er nettopp denne prosessen og de effekter som prosessen har hatt for intern kontroll i praksis som er i fokus.

2.2 Intern kontroll i Forsvaret

2.2.1 Hva er intern kontroll?

Målet med dette kapitlet er derfor å redegjøre for hva intern kontroll er, og hvordan intern kontroll er ment å praktiseres. Intern kontroll er et begrep som det hersker en del forvirring rundt. Intern kontroll betyr forskjellige ting for forskjellige mennesker, og det brede spekteret av oppfatninger bidrar ikke til en omforent forståelse av begrepet. Intern kontroll defineres i videste forstand som en prosess, iscenesatt og gjennomført av foretakets styre og ansatte. Intern kontroll er i sin enkleste form de systematiske kontrollaktiviteter som gjennomføres for sikre at virksomheten når sine mål og overholder lov- og regelverk. Definisjonen av begrepet går fra det diffuse til det konkrete, og det er nødvendig å forstå hvordan den enkelte organisasjon har definert begrepet (COSO-rapporten, 2009). Forståelsen av intern kontroll i Forsvaret er basert på COSO-rapporten (Internal Control - Integrated Framework), som er en referansebok innen intern kontroll, og som er et resultat av et behov for et felles rammeverk, definisjon og standard for utøvelse av intern kontroll (som fulgte av bankkrisene på 1980-tallet). Forsvarets direktiv for virksomhetsstyring forklarer at COSOs rammeverk har til hensikt å være så generelt at det skal kunne anvendes av alle organisasjoner uavhengig av bransje og styringsmodell. Forsvarets direktiv for virksomhetsstyring er basert på COSO-rapporten, men da tilpasset Forsvarets egenart og behov.

Ideen om intern kontroll er sammenflettet med begreper som risikostyring og målstyring, og må forstås som en del av dem. Intern kontroll i Forsvaret er en del av de statlige prinsippene for mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring har til hensikt å gi mer fokus og perspektiv i virksomhetsstyringen, og kan betraktes som et paraplybegrep som omfatter risikostyring og intern kontroll. Risikostyringen fokuserer på virksomhetens mål og resultatkrav, og intern kontroll retter seg mot kontrollaktivitetene som skal gjennomsyre virksomhetsstyringen. Risikostyring og intern kontroll er altså de to ideene som avdelinger i Forsvaret benytter for å være i samsvar med de overordnede prinsippene om mål- og resultatstyring. Samtlige nivå i staten skal anvende mål- og resultatstyring. Det innebærer at etatene skal fastsette mål og resultatkrav, sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og tilpasse styringen til virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Gjennom å definere mål, oppdrag og resultatkrav, styrer Forsvarsdepartementet Forsvaret – prinsippene som mål- og resultatstyring er bygd på, gir avdelingssjefene i Forsvaret en viss

grad av frihet for hvordan de løser oppdrag, men innenfor et gitt sett av gitte parametere. Denne formen for styring er intensjonsbasert, og foresatt leder skal utøve minst mulig detaljkontroll overfor underordnet leder. Implikasjonene blir da at hver sjef står nokså fritt til å definere hvordan virksomheten skal styres, og da også hvordan mål- og resultatstyring skal utøves (DIVØ, 2009).

Forsvarets direktiv for virksomhetsstyring har som utgangspunkt den forståelsen av intern kontroll som beskrives i COSO-rapporten ("Internal Control – Integrated Framework"). COSO-rapporten beskriver et rammeverk for oppbygning av intern kontroll, og den drøfter også forutsetningene for hvordan rammeverket skal fungere i praksis. COSO-rapporten definerer intern kontroll som en prosess som er iscenesatt og gjennomført av de ansatte i en virksomhet, og utformet for å nå fastsatte målsetninger. Definisjonen er vid og inkluderer alle sider av det å styre en virksomhet, men muliggjør likevel en fokusering på enkeltmålsetninger. Criteria of Control Board (COCO) definerer intern kontroll som; de elementer i en organisasjon (herunder organisasjonens ressurser, systemer, prosesser, kultur, struktur og oppgaver) som, sett under ett, støtter personer i deres arbeid for å nå organisasjonens målsetninger.

Essensen av intern kontroll er målrettede aktiviteter som er ment å produsere relevant styringsinformasjon. Gjennom intern kontroll er rasjonale at Forsvaret skal forbedre virksomhetsstyringen ved å fokusere på hendelser som kan inntreffe, iverksette tiltak og slik å redusere sannsynligheten og konsekvensen uforutsette negative hendelser kan ha på måloppnåelsen. God ledelse vil i denne sammenheng innebære at lederne fremmer Forsvarets etikk og verdier, at informasjon om risiko og kontroll kommuniseres til de rette delene av avdelingen. Forsvarets definisjon av intern kontroll er da:

"De elementer integrert i virksomhetsprosessene som bidrar til å gi en rimelig grad av sikkerhet for at gjeldene regelverk etterleves, at rapporteringen er pålitelig og relevant, og at målrettet og kostnadseffektiv drift oppnås" (DIVØ).

2.3 Intern kontroll i Etterretningsbataljon

Implementering (og utførelse) av intern kontroll er pålagt alle sjefer i Forsvaret som har en vesentlig tildeling av ressurser som penger, årsverk og materiell. Den interne kontrollen skal være hensiktsmessig og tilpasset avdelingens størrelse og egenart. Den interne kontrollen er også ment å være en naturlig del av den interne ledelses- og styringsprosessen, og den skal være systematisert og dokumenterbar (DIVØ, vedlegg D). Til grunn for intern kontroll i Etterretningsbataljon (Ebn) ligger definisjonen at intern kontroll er de elementer i virksomhetsprosessene som bidrar til en rimelig grad av sikkerhet for at gjeldene regelverk etterleves, at rapporteringen er pålitelig og relevant, og at målrettet og kostnadseffektiv drift oppnås. Med elementer menes da virksomhetens ressurser, aktiviteter, systemer, prosesser, kulturer, strukturer og oppdrag (DIVØ). Kriteriet for effektiv intern kontroll i Ebn er at organisasjonen når sine mål innenfor de lov- og ressursmessige beskrankinger. For at kontrollen skal fungere effektivt er det nødvendig at hver aktør forstår kontrollaktivitetens hensikt, har kompetanse til å utføre aktiviteten, og er villig til å følge opp og lære hvordan oppgavene kan forbedres.

2.3.1 Internkontrolldokumentet – instruks for virksomhetsstyring

Intern kontroll er en kompleks prosess som involverer mange fagseksjoner og kommandolinjer på tvers av organisasjonen. Den interne kontrollen i Ebn spenner primært mellom følgende forvaltningsområder: personell, materiell, økonomi, sikkerhet, informasjonsforvaltning og HMS. Internkontroll-dokumentet for Etterretningsbataljon er utarbeidet på bakgrunn av Direktiv for virksomhets- og økonomistyring i Forsvarets militære organisasjon (DIVØ) og de overordnede lover og avtaleverk som bataljonen er underlagt. Dokumentet er en instruks for hvordan virksomhetsstyring skal utøves, og det klargjør ansvar, myndighet og krav for gjennomføring av den interne kontrollen.

EBNs retningslinjer for forsvarlig forvaltning er kongruent med Forsvarets styringsprinsipper som er:

- Klargjøring av ansvar og myndighet
- Delegering av ansvar og myndighet så langt det er hensiktsmessig
- Ansvar og myndighet følges ad
- Ansvar gjøres gjeldene

Internkontrolldokumentet skal gi en innføring i sentrale prosessen innen forvaltning, gi styringer for hvordan disse prosessene skal gjennomføres, samt å synliggjøre ansvar/myndighet for de ulike rollenehaverne. Det blir beskrevet hvordan internkontrollen gjennomføres videre skal internkontrolldokumentet gi føringer fra fagansvarlige for hvordan styring og forvaltning gjennomføres ved respektiv fagseksjon, dernest avklare roller, ansvar og myndighet i utøvelsen av forsvarlig forvaltning i Etterretningsbataljon.

2.3.2 Sjekkliste internkontroll

Kontrollaktivitetene tar utgangspunkt i et dataverktøy kalt ”sjekkliste internkontroll”, som definerer minimumskrav til kontrollpunkter, hyppighet og dokumentasjon samt hvem som er ansvarlig for at kontrollaktiviteten blir utført. Sjekklisten er utarbeidet på bakgrunn av de bestemmelser, retningslinjer og overordnede lover med forskrifter og avtaleverk som avdelingen er underlagt. Sjekklisten er også et verktøy som skal gi bataljonssjef mulighet til å iverksette korrigerende tiltak der det er nødvendig. Listen er delt inn i ansvarsområder hvor hvert område har en tilhørende ansvarsstedseier. Eier av ansvarsstedet skal gjennomføre kontroll månedlig eller med en forsvarlig hyppighet. Måltallene som benyttes i sjekklisten kan være erfaringsbasert, prognostisert, hjemlet i lov/regelverk eller etter normtall i Forsvaret. Om bataljonen har avvik fra måltall skal dette synliggjøres ved å markere MRI-kolonnen (statusindikator) med fargeindikator etter alvorlighetsgrad. Det er valgt tre farger hvor grønn er godkjent, gul er underkjent men krever ikke umiddelbare tiltak men som har forbedringspotensial, og rød defineres som et alvorlig avvik som må være gjenstand for korrigerende tiltak. Listen følger en fastsatt syklus hvor alle punktene skal være gjennomført i henhold til frekvens definert i sjekklisten. Primærbrukerne har ansvaret for den løpende drift av listen samt at punktene i listen er blitt kontrollert. Når sjekklisten er fullført skrives den ut og overleveres bataljonssjef som etter gjennomgang med sjef, som signerer før den settes inn i visitasjonsprotokollen. Det rapporteres da videre til overordnet nivå at månedlig kontroll er gjennomført og hvilke tiltak som vil bli iverksatt som følge av avvik eller endring i risikobilde.

Datauttrekk og rapporter etter gjennomførte kontroller blir arkivert i et eget mappesystem, og organisasjonen har paginert visitasjonsprotokoll. Visitasjonsprotokollen dokumenterer

hvordan sjefen har utøvd sitt forvaltningsansvar. Det skal etter hver kontroll skrives rapport som skal legges ved sjekklisten i visitasjonsprotokollen. Logistikkjef har overordnet ansvar for visitasjonsprotokollen (ettersom de fleste saker involverer materiell og økonomi). Resultater etter gjennomført intern kontroll skal dokumenteres i visitasjonsprotokollen. Bataljonssjef vil da kommentere avvik og gi mandater og pålegg i forhold til de tiltak som må gjøres for å håndtere risiko.

Rapportering av avvik skjer etter en skjønnsmessig vurdering fra hver ansvarshaver. Oppstår forhold som krever umiddelbar oppfølging, blir saken rutet via ledelsen. Hovedhensikten med virksomhetsmøtet er å avgi status for ledergruppen innen forvaltningsområdene økonomi, personell, materiell, informasjonsforvaltning og sikkerhet. Virksomhetskontoller har ansvaret for å avholde møtet samt for å hente inn informasjon på de punkter det skal rapporteres på. Videre fagsjefer i forhold til avklaringer og prioriteringer, og at avdelingssjefer bidrar med presiseringer/utdypninger på de presenterte avvik/problemstillinger.

2.5 Hvilke variabler er viktige når intern kontroll skal vurderes?

Intern kontroll kan sies å være avhengig av seks variabler (COSO-rapporten, 2009): Styrings- og kontrollmiljøet, organisasjonens målsetninger, risikovurderinger, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon, og oppfølging. Styrings- og kontrollmiljøet kan forklares som den aksepten blant medarbeiderne som ligger til grunn for å utøve kontrollen. Kontroll kan sies å være et begrep som er negativt ladet, da det ofte forbindes med manglende tillitt og overvåkning. Riksrevisjonens rapport (dokument 3:9, 2010-2011) kommenterte nettopp at det de kalte tillitskulturen i Forsvaret, hemmet etableringen av et effektivt kontrollmiljø. Et velfungerende kontrollmiljø, som fordrer til åpenhet, kommunikasjon og tillitt, er grunnmuren for alle de andre komponentene i intern kontroll. Kulturen i organisasjonen bør påvirke de ansattes holdning til interne kontrollaktiviteter positivt, slik at virksomheten oppnår mer sikker og forsvarlig drift. Lederne for virksomheten bør også, uavhengig nivå, gå foran som et godt eksempel for å danne grobunn for et godt kontrollmiljø. Ledelsen setter gjerne standarden for akseptert nivå på risiko, integritet, etiske retningslinjer og kompetanse. Fordeling av ansvar, myndighet og fullmakter, og ikke minst hvordan ansvar gjøres gjeldende, sammen med hvordan ledelsen gjør mål kjent i organisasjonen, har også en vesentlig innflytelse på kontrollmiljøet (DIVØ, vedlegg D).

Formelle organisasjoner kjennetegnes ved at de er bevisst konstruert for å fylle en hensikt, løse en oppgave og nå et mål (Jacobsen & Thorsvik, 2009). Etablering og konkretisering av målsetninger er en kritisk bestanddel i virksomhetsstyringen, og etablering og konkretisering av målsetninger vil derfor være et sentralt element i virksomhetsstyringen, og en forutsetning for kontroll. Mål- og resultatstyring (MRR) er det overordnede styringsprinsippet i staten, og alle virksomheter skal ha et målbilde som oppfyller de såkalte SMART-kriteriene, altså at målene er Spesifikke, Målbare, Aksepterte, Realistiske og Tidfestede (DIVØ, vedlegg D). De fleste organisasjoner står ovenfor ulike risikoer som må håndteres for å øke sannsynligheten for at mål oppnås, og for å identifisere risiko er det nødvendig å gjennomføre en risikovurderingsprosess. Denne prosessen består av identifisering av risiko, risikoanalyse og risikohåndtering. Risikovurderingsprosessen er ment å være en kontinuerlig og regelmessig prosess, som stadig oppdaterer organisasjonens risikobilde. Analyse og identifisering av risiko bør være inkludert i organisasjonens kontrollaktiviteter. Risiko kan håndteres på ulike måter, de mest brukte metodene er unngåelse, deling, reduksjon og aksept (DIVØ, vedlegg D).

Virksomheten kan gjennomføre kontrollaktiviteter på alle nivåer og i alle funksjoner, eksempler på kontrollaktiviteter kan være inspeksjoner, autorisasjoner, godkjenninger, arbeidsdeling, fullmakter, avstemninger, anvisninger med mer. Det er et viktig ansvar for ledelsen å etablere at tilfredsstillende kontrollaktiviteter blir gjennomført, og påse at de virker i praksis. Kontrollaktivitetene er gjerne fordelt mellom fagsjefer og ledere i organisasjonen, og det er ledelsens ansvar å følge opp at kontrollaktivitetene blir gjennomført i henhold til virksomhetens risiko og egenart (DIVØ, vedlegg D).

Informasjon og kommunikasjon er en nødvendig forutsetning for å kunne identifisere, håndtere og følge opp risiko, og for å styre organisasjonen mot sine mål. Virksomheten bør ha informasjonssystemer som identifiserer, fanger opp og kommuniserer styringsinformasjon. Kvaliteten på informasjonen som systemene genererer vil ofte fungere som et viktig kriterium for det grunnlag ledelsen skal fatte beslutninger på. Kvaliteten på informasjonssystemet kan bestemmes av informasjonens tilgjengelighet, pålitelighet, relevans og tidsriktighet (DIVØ, vedlegg D). Informasjon og kommunikasjon er en vesentlig bestanddel i et velfungerende internkontrollsystem, og sådan kan fravær av informasjon og kommunikasjon indikere dysfunksjonelle aspekter.

For å drive effektiv mål- og resultatstyring er det nødvendig å måle resultater mot fastsatte mål. Dette impliserer at organisasjonen må etablere systemer og rutiner for måling av resultater, samt at virksomheten også må endre selve fokuset når det forekommer endringer i målbilde, risikobilde eller ressursituasjon. Slik løpende oppdatering bør være en sentral del av de normal driftsaktivitetene i en virksomhet, og innebærer at ledere bør vurdere den interne kontrollen ved en viss hyppighet. Rammebetingelsene forandrer seg over tid, og det vil da vurderes om disse endringene også krever tilpasning av det interne kontrollsystemet (DIVØ, vedlegg D).

2.6 Organisatorisk endring og endringsstrategier

Organisasjoner som makter å gjennomføre vellykkede endringsprosesser oppnår gjerne en konkurransefordel i markedet. Planlagte endringer krever en intensjon eller et mål for hva en vil oppnå, noe som kan finnes gjennom en analyse av dagens situasjon eller av potensielle muligheter/trusler. Selv om det finnes flere eksempler på vellykkede planlagte endringsprosesser, påpekes det ofte at resultatene ofte er forskjellig fra de opprinnelige intensjonene (Jacobsen, 2004). En planlagt endring innebærer at noen tar en beslutning om at en organisasjon skal endre seg fra en situasjon til en annen, og deretter at man implementerer endringen. En alternativ teori til den rasjonelle, ser på organisasjoner som identitetssøkende enheter. Som Røvik (2007) forklarer kan en organisasjons identitet komme til uttrykk gjennom felles oppfatninger i organisasjonen og felles ønsker om hvem man vil være lik / ta avstand fra. Slik kan adoptering av organisasjonsoppskrifter forstås som en slags organisatorisk identitetsforvaltning med dynamisk element innebygget i seg, nemlig ønsket om å bevege seg bort fra noen eller noe som man vil markere avstand til – og mot noe eller noen man identifiserer seg med.

Vi skiller tradisjonelt mellom arketypiske endringsstrategier, strategi-e og strategi-o, som begge representerer et strategisk rammeverk (Jacobsen, 2004). Strategi-e kan beskrives som den ”harde” varianten av endringsstrategier. Her er det gjerne økonomiske målsetninger som dominerer, og prosessen er ofte drevet av ledelsen. Strategi-o beskrives gjerne som en organisasjonsutvikling, hvor læring og involvering fra de ansatte er viktige særtrekk. Strategi-e følger gjerne en lineær prosess hvor stegene følger sekvensielle faser, som gjerne evalueres etter hvert som strategien implementeres. Strategi-e starter som regel med at organisasjonens ledelse har identifisert behovet for endring, og at de deretter utarbeider løsninger (Jacobsen, 2004). Endringsmålet for strategi-e er håndgripelige resultater, som kan måles ved eksempelvis større omsetning, bedret finansielle resultater, økte markedsandeler og lignende. De økonomiske indikatorene har høyest prioritet – målet for endringen er derfor gjerne en bedret økonomisk stilling for organisasjonen. For offentlige organisasjoner er det derimot mer problematisk å måle økonomiske resultater, da de fleste offentlige organisasjoner produserer kollektive goder som ikke er direkte målbare. For offentlige organisasjoner som følger denne strategien, kan endringsmålet være indirekte effekter, eller målt ved substitutt mål (Jacobsen, 2004).

Strategi-e-prosesser blir normalt drevet av ledelsen. Ledelsen fungerer da ofte som bindeledd til omgivelsene, og ledelsen antas å ha best oversikt over eksterne og interne forhold, og kunnskap om hva som er "best for organisasjonen". Ledelsen har også naturligvis den formelle makten til å fastsette motivasjonsfaktorer for og eksempelvis å redusere motstand mot endringen. Ledere har også en symbolsk makt, det vil si at de representerer eksempelets makt i organisasjonen (Jacobsen, 2004). Endringens innhold omfatter gjerne de formelle elementene i organisasjonen, altså system og struktur, og det hersker en oppfatning av at det er et kausalforhold mellom formell struktur og atferden til organisasjonens medlemmer. Jacobsen (2004) påpeker at strategi-e også baserer seg på et årsaksforhold mellom endring i de formelle elementene i organisasjonen og effekten disse har på organisasjonens uformelle elementer.

Strategi-o kan beskrives som den deltakende tilnærmingen. Strategi-o innebærer vanligvis en mer omfattende involvering av medlemmene i organisasjonen. Enkelte vil også kalle denne strategien for organisasjonsutvikling eller en lærende prosess – hvor inkrementell læring, med en viss formening av hva den ønskede slutttilstanden bør være, er strategien for gjennomføringen av endringsprosessen. Strategi-o kan sies å være prosessorientert, i den forstand at den fokuserer mer på de prosessene som bidrar til å realisere organisasjonens mål. Læring er en viktig del av strategi-o. Strategi-o søker å danne en form for gruppelæring i organisasjonen, hvor den tause kunnskapen blir formidlet til andre medlemmer, altså omdannet fra implisitt til eksplisitt, og at denne igjen internaliseres (Jacobsen, 2004). Ledelse ved strategi-o har andre kjennetegn kontra strategi-e. Ledelsens rolle er gjerne å skape motivasjon og engasjement for å promotere deltakelse i endringsprosessen. Ledelsens oppgave blir nå å få de ansatte til å føle et behov for endring basert på avviket mellom nåværende tilstand og ønsket tilstand, og slik opptre mer "i kulissene" og tiltrettelegge for en strategi-o-arena. Ledelsen skal altså ved å åpne for deltakelse og innflytelse i beslutningsprosessen, øke endringens legitimitet og minske motstanden mot endringen. Dette innebærer at ledelsen gir fra seg en del makt over prosessen, og at ledelsen benytter en demokratisk lederstil. Rasjonale for strategi-o er altså at man først må endre atferden, og deretter tilpasse de formelle elementene i henhold (Jacobsen, 2004). Strategi-o søker å endre mennesket i organisasjonen, eller den "dype strukturen", altså individenes grunnleggende

oppfatninger og ferdigheter, sosiale relasjoner og kulturelle elementer i organisasjonen. Ideen er da å endre organisasjonen innenfra, og slik unngå overflatiske endringer som ikke endrer atferden i ønsket grad. Strategi-ø følger som regel ikke den lineære prosessen som strategi-e, men da heller en inkrementell prosess som å sette små tiltak ut i livet, evaluere dem, og deretter bestemme om man skal fortsette eller ikke (Jacobsen, 2004). Endringens strategi og ledelse bør altså henge sammen på en slik måte at de støtter hverandre.

2.7 Overføring av ideer

Som Røvik (2007) forklarer, gjøres det mange forsøk på å overføre kunnskap og ideer mellom organisasjoner, og det er vanskelig å lykkes. I følge Røvik (2007) er det hovedsakelig tre mulige årsaker til at organisasjoner adopterer nye styringsverktøy. For det første kan årsaken bak adopteringen ligge i et internt problem som bedriften ønsker løst gjennom å søke i omgivelsene etter en passende løsning og så tilpasse denne. Denne måten å tenke på står sterkt i den vestlige kulturen som en del av den rasjonalistiske tradisjonen som ser på organisasjonen som en rasjonell aktør. Men denne forståelsen av organisasjonen som et rasjonelt vesen, har fått motstand gjennom institusjonell teori, som hevder at formelle organisasjoner befinner seg i såkalte institusjonelle omgivelser, der de konfronteres med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan den enkelte organisasjon til enhver tid bør være utformet. Med dette menes det at organisasjoner kan adoptere tidsriktige løsninger på problemer som oppleves som egne: altså at de institusjonelle omgivelsene påvirker hvilke valg som ansees som legitime. Organisasjoner vil da oppfatte signaler fra omgivelsene som etablerte sannheter for hva som er problemet og løsningen på utfordringene. Den tredje forklaringen er en alternativ teori som ser på organisasjoner som identitetssøkende enheter. En organisasjons identitet vil komme til uttrykk i de mer eller mindre felles oppfatninger som dannes blant medlemmene om hvem man selv er som organisasjon, hvilke andre organisasjoner man likner på og ønsker å være lik og hvem man vil være forskjellig fra. Altså at adopteringen av et styringsverktøy kan forstås som en organisatorisk identitetsforvaltning. Identitetsforvaltningen vil alltid ha et dynamisk element innebygget i seg, nemlig ønsket om å bevege seg bort fra noen eller noe som man vil markere avstand til – og mot noe eller noen man identifiserer seg med (Røvik, 2007).

Når en ide forsøker å påvirke praksis i organisasjonen, er det nyttig å kunne skille mellom ulike stadier i denne implementeringsprosessen: Endringen starter gjerne med en forandring i det indre eller eksterne miljø som krever at organisasjonen må tilpasse seg for å imøtegå den eksterne endringen. Forandringer i omgivelser kan skyldes nyvinninger innen teknologi eller konjunktursvingninger. Intern kontroll er i vårt tilfelle en del av utviklingen som har fulgt i kjølvannet av blant annet New Public Management. Det utvikles stadig oppskrifter som forbindes med bestemte autoriteter innenfor fagområdet eller suksessfulle organisasjoner. I moderne organisasjoner er det mange veier inn for slike ideer. Eksempelvis gjennom en konsulent, en ansatt som kommer tilbake fra seminar med nye ideer eller ved via etter- og videreutdanning for medarbeidere. Før-institusjonaliserings-stadiet, er stadiet hvor ideen forsøker å finne rotfeste i organisasjonen. I dette stadiet blir ideen gjerne forsøkt vevd sammen med organisasjonens formelle strukturer som i rutiner og teknologi. I en organisatorisk sammenheng utgjør denne tilvenningsprosessen en dannelse av nye strukturmessige forhold som en reaksjon på et spesifikt problem, eller et sett med problemer i organisasjonen, og formaliseringen av slike forhold i prosedyrene i en organisasjon (Tolbert og Zucker, 1996).

Det neste stadiet er mellom-institusjonaliserings-stadiet, hvor ideen forsøker å bli objektifisert, som for intern kontroll betyr økt oppslutning/engasjement for ideen blant organisasjonsmedlemmene. Tolbert og Zucker (1996) bruker betegnelsen *objectification* (innveving) for å beskrive dette stadiet. Innvevingen involverer forsterkning av den sosiale konsensus i forhold til den oppfattede av en oppskrift, og en videre forsterkning av denne konsensusen for å fremme videre implementering. Organisasjoner kan også innhente informasjon fra omgivelsene for å vurdere fordeler og ulemper ved å implementere en oppskrift. Tolbert og Zucker (1996) forklarer at organisasjoner ofte monitorerer konkurrenter i håp om å styrke konkurranseevnen gjennom å overføre eksisterende "suksessoppskrifter". I organisasjoner kan det også tenkes at motstand mot ideen reduseres ved at ideen introduseres med fortellinger om organisasjoner som har oppnådd stor framgang ved hjelp av oppskriften.

Det siste stadiet blir av Tolbert og Zucker (1996) kalt full-institusjonaliserings-stadiet. Her er ideen et blitt til en integrert del av organisasjonen, altså et sediment. Som sediment innebærer denne tilstanden en historisk kontinuasjon av den nye strukturen, da spesielt at den overlever i

organisasjonen over et lengre tidsrom, og at den har en varig innvirkning på praksis. Altså at det som en gang var en innovasjon er nå blitt en naturlig del av organisasjonens struktur. Sedimenteringsprosessen blir gjerne vellykket om ideen produserer positive resultater. Det er viktig å huske at organisasjoner består først og fremst av mennesker. Vi tenker normalt på de formelle elementene i organisasjonen under slike prosesser men de uformelle elementene som kulturen innad kan være like innflytelsesrik.

Intern kontroll går som idé gjennom flere stadier før konseptet er en del av organisasjonen. Etter Tolbert og Zuckers beskrivelse av en idees institusjonaliseringsstader, kan intern kontroll sies å ha kommet inn i organisasjonen drevet av eksempelvis Riksrevisjonens rapport, normative krav i lov- og regelverk, og et mulig ønske om å framstå mer i samsvar med krav fra omgivelsene. Tilvenningen starter gjerne med referanser til de problemer som organisasjonen ønsker å løse, og det henvises da gjerne til drivkreftene. Neste trinn er da å skape oppslutning og engasjement (sosial konsensus) rundt ideen, noe som til slutt er ment å sementere ideen i organisasjonen. Mye av arbeidet i denne prosessen er knyttet til oversettelse, nærmere bestemt en tilpasning av ideen til organisasjonens kontekst, en prosess som Røvik (2007) kaller kontekstualisering. Med kontekstualisering menes at ideer som i varierende grad er representasjoner på praksiser fra bestemte kontekster, forsøkes implementert i en ny organisatorisk kontekst. Når en idé kommer inn i organisasjonen møter den en kompleks verden, som består av både formelle- og uformelle strukturer: Her eksisterer det allerede et sett fortellinger, regler, kunnskaper, identiteter og lignende og interessekonflikter og motsetninger. Et sentralt spørsmål blir da hvordan ideen som innføres preger eller preges av, den konteksten eller de kontekstene den entrer (Røvik, 2007).

Den hierarkiske oversettelseskjeden har mye til felles med en formell implementeringsprosess, med grunntanken om at organisasjoner er rasjonelle vesener. Den følger en toppstyring orientering, da at ideen gjerne kommer fra ledelsen, og den hierarkiske strukturen regulerer hva som er de rette arenaer for oversettelse av ideen. Ledelsen vil her også definere hva som er problemer og utfordringer, og da også gjerne hva som er mulige løsninger på de lokale problemene organisasjonen opplever. Ledelsen har gjerne også klare oppfatninger om hvordan ideen skal implementeres, og aktørene i organisasjonen vil ha en begrenset grad av frihet for modifisering av ideen. Ledelsen vil her være opptatt av at de

overordnede hensyn blir ivaretatt. En hierarkisk prosess vil også bære preg av stimulus-respons-basert sekvensialitet, altså en enveis og nedadgående serie av oversettelser som er sekvensielt organisert, og som er drevet av overordnede nivåer. Eksempelvis videreførte Forsvaret ideen om intern kontroll basert på COSOs definisjon, og denne forståelsen av intern kontroll har fulgt oversettelseskjeden nedover i organisasjonen.

Røvik (2007) argumenterer for at den hierarkiske oversettelseskjeden må suppleres med andre innfallsvinkler for å bedre forstå hvordan oversettelsen foregår i praksis. Nemlig at oversettelse av ideer også skjer på kurs og konferanser, altså på eksterne utviklingsarenaer, som også fungerer som inngangsporter i organisasjonen. Kontekstualiseringen følger også en viss regularitet, eller regler, og disse regler kan kategoriseres inn i regler som er generelle for innskrivningskonteksten og spesifikke oversettelses- og omformingsregler. Generelle innskrivningsregler handler om hvordan generelle idémessige representasjoner får et mer lokalt og materielt preg, de mer spesifikke reglene handler om hvor mange frihetsgrader oversetterne har. Med innskrivning menes at en idé, gjennom sosiale fortolknings- og meningsdannende prosesser, utstyres ideen med visse ”markører” som gjør den gjenkjennbar i en lokal kontekst. Innskrivning handler altså om å tolke en idé inn i den lokale kontekstens tid og rom (Røvik, 2007). Det finnes også ulike regler av omforming for det som blir overført: vi skiller da gjerne mellom kopiering, addering, fratrekking og omvandling. Disse reglene kan plasseres på en skala fra ingen eller svak omforming til sterk omforming av det som oversettes. Reglene kan kategoriseres i tre omformingsmoduser; den reproduserende modus (kopiering), den modifierende modus (addering/fratrekking) og den radikale modus (omvandling) (Røvik, 2007).

Kopiering, eller den reproduserende modus, er en kategori av oversettelsesregler som kjennetegnes ved:

"[...] å hente ut en praksis fra en kontekst, gi den en idemessig representasjon, og så sette den inn i en ny organisatorisk kontekst slik på en slik måte at praksisen gjenskapes, dvs. blir utført i den nye konteksten med ingen eller meget få endringer"
(Røvik, 2007, s. 308).

Denne posisjonen er hva de fleste forbinder med en oversettelse - altså at oversettelsen skjer pedantisk - ord for ord, slik at den opprinnelige tekst blir bevart. Røvik forklarer at:

"[...] jo mer eksplisitt en praksis er (dvs. at den er kodifisert, språksatt og dermed tydeliggjort og kommuniserbar), jo mindre innvevd den er (dvs. lite forankret i den øvrige organisatoriske kontekst og/eller den utenomorganisatoriske kontekst, og dermed lett avgrensbar og utskillbar), og jo mindre kompleks den er (dvs. at den drives av enkel teknologi, med få aktører involvert, og med enkel/lett oppbyggbar og utskiftbar kompetanse), desto lettere er det å lage en dekkende, dvs. godt konfigurerende idémessig representasjon av praksisen, og følgelig: desto mer oversettbar er den" (Røvik, 2007, s. 309-310).

Den modifierende modus kjennetegnes ved at oversetteren forsøker å tilpasse det som skal oversettes til den organisatoriske konteksten samtidig som den originale ideen bevares (Røvik, 2007). Gjennom addering og fratrekking kommer modusen til uttrykk - altså at det legges til / trekkes fra det som skal oversettes til en ny organisatorisk kontekst. Røvik (2007) forklarer også at addering gjerne påkaller et fenomen innen translasjonsteorien som kalles eksplisittering. Dette fenomenet fører gjerne til at oversettelsen blir tydeligere enn originalen (og i enkelte tilfeller også bedre). Oversettelsen kan også dempe trekk ved oppskriften, altså at noe trekkes fra under oversettelsesprosessen. Dette kaller Røvik (2007) for implisittering: nemlig at noen trekk ved ideen utelates eller dempes. Både eksplisittering og implisittering kan foregå intendert (rasjonelt - strategisk) og uintentert. Det kan da tenkes at konseptet intern kontroll har blitt modifisert på en slik måte at visse fasetter har blitt forsterket og andre har blitt forminsket. Den radikale modus beskriver tilfeller hvor ideer brukes til inspirasjon for lokale innovasjoner. Her har oversetterne en tilbøyelighet til å anse seg uavhengig konsepter og suksessoppskrifter, og de har gjerne stor frihet til å utforme lokale varianter (Røvik, 2007). En viktig betingelse for den radikale modus, er at det foreligger en klar intensjon om å ikke kopiere andres oppskrifter, men heller hente ut det beste og sette det inn i en egen lokal variant (Røvik, 2007).

2.7.1 Oversettelse av ideer til praksis

I tillegg til Røviks teori om oversetting argumenteres det også for alternative teorier og fenomener som er knyttet til overføring av organisasjonsideer. Røvik (2007) forklarer at det

ved overføring av organisasjonsideer kan oppstå fenomener som for eksempel frikobling, frastøting og/eller at ideen tas i bruk, men at effektene av ideen ikke blir som opprinnelig tiltenkt. Ved frikobling tas ideen inn, men den brukes ikke. Frastøting impliserer at ideen er forsøkt tatt inn, men av ulike årsaker lagt på is. "Dårlig" oversettelsesarbeid kan også stamme fra implementeringen, hvor ideer kan tas inn, men mangelfullt oversettelsesarbeid fører til at ideene blir "halvhjertet" oversatt, og følgelig svakt tilpasset den organisatoriske kontekst, noe som gir seg utslag i at ideen har mindre sjanse for å bli en velfungerende del av organisasjonens praksis.

Translatørkompetanse kan forklares som kompetanse til å oversette organisasjonspraksiser fra en organisasjon (kontekst) til en annen organisasjon (kontekst), og denne kompetansen kan være en kritisk suksessfaktor for å lykkes med idéoverføring. Begrepet translasjonskompetanse er lite brukt i organisasjonsteori, og praktikerbransjen preges av man i beskjeden grad forstår kunnskapsoverføring som fenomen (Røvik, 2007). Det er samtidig blitt flere ideer som profileres som organisasjonsoppskrifter, hvor det antas at oppskriften skal kunne brukes i "alle" organisasjoner. Om begreper tilføres, må disse begripes i organisasjonen, og translatøren blir da prøvd både i mot og kreativitet. Translatørkompetanse fordrer inngående kjennskap til det som skal overføres og oversettes, og translatøren må besitte kunnskap om oversettelsesprosesser, altså ha innsikt i hvordan man henter ut "noe" fra en kontekst og introduserer og materialiserer det i en annen kontekst. Organisasjonsideer er også reformideer, de utgjør altså en potensiell kilde til omstilling av de organisasjonene som forsøker å implementere dem. Dermed utfordres og aktiveres gjerne aktører som har interesser i allerede eksisterende ordninger og løsninger. Oversettelsesprosessen kan slik sies å være preget av dialektikk, altså at ideens oversatte form gjerne er et kompromiss mellom flere krefter (Røvik, 2007).

Ideen om frikobling kan sies å stamme fra 1970-tallets perspektiv på organisasjoner som systemer med "løse koblinger", altså et motsvar til systemteorien som hevder at organisasjonen er helhetlige og sammensatt av godt sammenkoblede elementer (Boxenbaum, 2008). Når organisasjoner "presses" til å adoptere nye systemer for å tilfredsstille krav fra omgivelsene (institusjonelt press) møter de to problemer. For det første at ideen ikke nødvendigvis presenterer en effektiv løsning for organisasjonen, og for det andre at flere syn

på hva som er rasjonelt for organisasjonen kan sameksistere, samtidig som de er inkonsistente. Effekten er da konflikt mellom institusjonelt press og organisasjonens måte å løse oppgaver på. Konsekvensen kan da være at organisasjoner frikobler den formelle strukturen fra de operative prosessene (Boxenbaum, 2008).

Det finnes flere typer koblinger i organisasjonen, og dermed også flere typer løse koblinger. Meyer og Rowan (1977) referer spesielt til en form for løs kobling som er mellom organisasjonens adferd og struktur, hvor adferden er formet etter effektivitetshensyn, og strukturen etter institusjonelt konformitetspress. Frikobling kan være et rasjonelt svar på krav fra omgivelsene som er direkte skadelige for organisasjonen. Ved å frakoble, kan organisasjoner oppnå legitimitet gjennom skinnatferd og samtidig oppnå effektivitet gjennom reell atferd, som øker organisasjonens sjanse for overlevelse. Legitimitet som oppnås på institusjonelt grunnlag avhenger av logikken som følger av god tro og tillitt, det vil si at mennesker stoler på at organisasjoner gjør det de hevder å gjøre. Implikasjonene blir da at organisasjonen må unngå (eller kontrollere) granskninger for og ikke bli avslørt (Meyer og Rowan, 1977; Boxenbaum, 2008).

Ettersom organisasjoner som frakobler må streve for å opprettholde "fasaden", er det tilbørlig å spørre hvorfor de i det hele tatt påtar seg en slik risiko. En teori er da at organisasjoner frikobler når de opplever sterkt tvingende press for å innføre nye praksiser, og når de samtidig mistror aktøren som utøver presset. Boxenbaum (2008) viser til flere studier som påviser frikobling, spesielt en studie av Brunsson og Olsen (1993), som viser til en radikal reform i Statens Järnvägar (SJ) som ble implementert uten at den hadde noen signifikant virkning på daglige operasjoner. Ledelsen i SJ trodde at reformen ville lede til kaos, men de oppdaget etter hvert at jernbanetrafikken fortsatte som før. Frikobling kan føre til at både ledelsen og organisasjonen for øvrig har lettere for innføre reformer, så lenge de ikke påvirker de operative prosessene i vesentlig grad.

Implementeringen av intern kontroll kan føre med seg flere fenomener som en må være bevisst når ideens manifestasjon i organisasjonen skal studeres. Systemet kan innføres, men brukes overflattisk. Eksempelvis blir systemet da en del av organisasjonens formelle trekk,

men det blir ikke integrert i organisasjonsprosessene, og spesielt ikke i de uformelle delene som i kultur og maktforhold. Implementeringen kan også føre til at organisasjonen motsetter seg ideen på en slik måte at den blir tatt inn, men deretter lagt brakk. Som Røvik beskriver, kan en disse fenomenene være et resultat av blant annet oversettelsesarbeidet, og da spesielt kompetansen til oversetterne. Om ideen og organisasjonen ikke tilpasses hverandre, er i følge Røvik høyere sannsynlighet for at fenomener som frikobling og frastøting oppstår.

3 Metode

3.1 Forskningstilnærming og vitenskapsteori

Metode er definert som den håndverksmessige siden av vitenskapelig virksomhet. Metode er læren om de verktøy en kan benytte for å samle inn informasjon. Metode er også en systematisk måte å undersøke virksomheten på; vi forsøker å gjøre oppdagelser i den menneskeskapte verden slik at vi kan se årsakene bak hendelser, meninger bak handlinger. Metode bidrar til at sansene anvendes på en mer disiplinert og gjennomtenkt måte ved å intervju eller observere. Vi skiller gjerne mellom to metoderetninger, kvantitative og kvalitative, som begge har rot i to ulike vitenskapsteoretiske utgangspunkt. Disse to utgangspunktene kalles positivisme og hermeneutikk. (Nyeng, 2004). Utgangspunktene har et ulikt ontologisk ståsted, det vil si lære om det værende eller verdensforståelse, og dermed også en forskjellig oppfatning av hvordan kunnskap best kan tilegnes (epistemologi). Forskningstilnærmingen handler om hvordan forskeren tenker på utvikling og produksjon av kunnskap. Da har også forskertilnærmingen en avgjørende betydning for hvilken tilnærming, strategi og datainnsamlingsmetode som skal ligge til grunn for forskningsprosessen.

Vi undersøker systematisk delene av helheten til kunnskapskurven, flater ut ved å gå fra helhet til del og omvendt helt til vi har etablert en forståelse for fenomenet vi studerer. Hermeneutikere er nemlig av den oppfatning av verden er sosialt konstruert. Det vil si at vår oppfatning av verden varierer på tvers av individer. Dette vil si at kunnskapen er kontekstavhengig, altså avhengig av forskerens oppfatning og ståsted. Mennesket, og all viten, er bundet til historien og vår kulturelle menings- og forståelseshorisont. Kunnskap oppstår derfor i en vekselvirkning mellom det å undersøke fakta, og det å rette kritisk bevissthet mot vår egen måte å undersøke og forstå fakta på, dypest sett en bevisstgjøring av våre måter å eksistere som mennesker. Vi tar som forskere med oss en forståelse av det vi observerer, eller en ladet persepsjon (Nyeng, 2004).

3.2 Kvalitativt forskningsdesign

Mehmetoglu (2004) poengterer at valg av tema er uløselig bundet til prosessen av valg av forskningsmetode eller metoder, for å bringe temaet til liv gjennom innsamling av data. I noen tilfeller vil valg av tema samtidig bestemme metoden for innsamling av data, i andre tilfeller

vil det kunne være en grad av valgmulighet. Hvor mye, og hvilken type informasjon oppgaven er avhengig av, har også betydning for hvilken metode som velges. I kvalitativ forskning foregår gjerne alle forskningsfasene i en sirkulær prosess. Prosjektet begynner gjerne som en idé, og deretter går forskeren igjennom den relevante litteraturen for å komme fram til en mest mulig konkret problemstilling. Jeg har valgt et kvalitativt forskningsdesign på grunn av problemstillingens natur: I en kvalitativ forskning starter ofte problemstillingen med et hvordan eller hva, som fra starten av studien påpeker at det interessante er å forstå hva som foregår i den gitte settingen. Det er også hensiktsmessig å bruke kvalitativ forskning når forskningstemaet er lite forsket på fra før. Forskningsstrategien er en generell plan over hvilken framgangsmåte som skal benyttes for å svare på problemstillingen.

Casestudie er en undersøkelse av et begrenset system eller case over tid gjennom detaljert og mangfoldig datainnsamling. Fenomenet er begrenset i tid og rom, og blir valgt ut fra forskningsinteresse, hypotese eller sak. Gjennom grundige analyser av en individuell case, kan forskeren ha mulighet til å fange opp detaljer som kan overses ved bruk av andre metoder. Casestudiet kjennetegnes ved at det er partikularisk, deskriptiv, heuristisk og induktiv. Partikularisk betyr at casestudier fokuserer på en spesiell situasjon, hendelse eller fenomen - caset reflekterer altså fenomenet. Med deskriptiv menes at endelige resultatet av casestudiet er en rik beskrivelse av fenomenet som studeres. I casestudier benyttes ofte litterære teknikker for å beskrive fenomenet. Med heuristisk menes at casestudier utvider forskerens forståelse av et fenomen ved å kaste nytt lys over det, for det kan generere kunnskap om aspekter av et fenomen som tidligere var ukjent. Med induktiv menes at casestudie er avhengig av "tenkning", altså at teorien utvikles med bakgrunn i dataene (Mehmetoglu, 2004).

Under skriveprosessen var jeg aktsom fallgruver som forutinntatthet og forhastede konklusjoner. Evne til kritisk tenkning gjennom skriving ble til en nyttig øvelse: Vage påstander og innskytelser som lå til grunn i starten av oppgaveskrivinga ble stadig syretestet og lutret til en mer holdbar teori. Jeg fant det nyttig å reflektere gjennom å "skrive framfor å tenke". Det skrevne ord ble mer konkret og formbart framfor intuitive tanker, og skriveprosessen hjalp til med å holde de mest fristende digresjonene i sjakk.

3.3 Datainnsamling

Datainnsamlingen er en prosess hvor forskeren utfører forskjellige forskningsaktiviteter for å skaffe seg de nødvendige dataene som trengs for å belyse problemstillingen. De viktigste aktivitetene her anses å være; å finne de stedene/personene som skal studeres, å skaffe seg nødvendig adgang/tillatelse for å kunne studere disse stedene/personene, å bruke en eller flere utvelgingskriterier for å nå informantene og å begynne og samle data ved hjelp av en eller flere innsamlingsmetoder (Saunders, 2000). Uten gode data kan ikke forskning lykkes, all empirisk forskning er avhengig av bevis for å kunne argumenteres for. Med ”gode” data menes at forskeren samler inn en tilstrekkelig mengde relevante data, altså kan et kvalitativt forskningsprosjekt aldri bli bedre enn de data som er samlet inn. De viktigste aktivitetene under datainnsamlingen er å finne det sted og de personer som skal studeres, skaffe seg nødvendig tillatelse for studien, bruke utvalgskriterier for å selektare informanter og så starte med faktisk datainnsamling (Mehmetoglu, 2004).

Forskeren må altså stille seg to viktige spørsmål. Det første; hva er sannsynligheten for å skaffe seg nok relevante data? Det andre; om det er mulig å få adgang til organisasjonen? Kvalitativ forskning kan sies å være med utfordrende i så måte; kontakten mellom forskeren og intervjuobjektet er gjerne langvarig og nærværende, og det kan by på vanskeligheter om institusjonen som studeres føler forskningen som en innblanding i det daglige virke (Mehmetoglu, 2004). Fordelen jeg hadde var at jeg selv er en del av organisasjonen, og at jeg hadde god adgang til samtlige respondenter. Ulempen er naturligvis at dette også påvirker intervjusituasjonen og kanskje tolkningen av empirien (jf. en ladet persepsjon. Utdypes videre i diskusjonen om troverdighet nedenfor).

3.4 Datainnsamlingsmetode

3.4.1 Halvstrukturert intervju

Mehmetoglu (2004) redegjør for at det gjerne er fire hovedmetoder som brukes for å samle inn kvalitative data: intervju, observasjon, dokumentdata og visuelle data. Ved kvalitativ forskning er forskeren ofte avhengig av fortellinger og forklaringer når de studerer mennesker. Ved å bruke intervju kan forskeren få innsikt i menneskers persepsjoner, meninger, definisjoner av situasjoner og virkelighetskonstruksjoner. Vi skiller gjerne mellom strukturerte-, halv- og ustrukturerte intervju. Fellestrekket blant disse formene er i hvor stor

grad et intervju er standardisert. For å bevare både fleksibilitet og retning i intervjusituasjonen, ble en halvstrukturert intervjuform valgt som datainnsamlingsmetode. Halvstrukturerte intervju innebærer at forskeren bruker noen forhåndsbestemte spørsmål i tillegg til temaer, med det mål å føre en åpen samtale i håp om få fram skjult informasjon som kan være nyttig for problemstillingen. Forskeren starter ofte med et strukturert spørsmål, og om informanten snakker om noe som er relevant for problemstillingen, følger forskeren opp med et bredere temaspørsmål som får informanten til å utdype. Forskeren kan slik fortsette intervjuet inntil forskeren har nok informasjon til å kunne forklare hva informanten egentlig mener.

3.4.2 Formålsbasert utvalg og datainnsamlingsteknikk

Mehmetoglu (2004) forklarer at kvalitativ forskning gjerne følger prinsippet om formålsutvelgelse, altså at utvelgelsen skjer på en tilsiktet måte, med klare formål eller fokus i tankene. Forskeren har hele tiden fokus på hva og hvem vedkommende vil nå forskningsprosessen. Formålsutvelgingen kan følge flere strategier, som maksimal variasjon, snøballmetoden, bekvemmelighetsvalg og liknende. Kriterier-strategien, som er mest relevant for oppgaven, betyr at personene i utvalget må tilfredsstillende noen felles kriterier. Det mest hensiktsmessige ut fra oppgavens problemstilling er da å velge de personene som er direkte involvert i intern kontroll arbeidet. Det vil da si personene som bruker systemet daglig, og de personer som avhengig informasjonen som systemet produserer. I Etterretningsbataljon det hovedsaklig tre kategorier: ledergruppen, prosjektansvarlig og primærbrukerne. Ledergruppen består av bataljonssjef, nestkommanderende og virksomhetskontroller. Innføringsleder er personen som hadde prosjektmandatet, og som oversatte systemet og stod for innføringen. Ledelse/prosjektansvarlig har ikke blitt intervjuet, men vedkommende har bidratt med informasjon i form av uformell prat og tilgang på dokumenter fra innføringsløpet. Prosjektansvarlig er heller ikke involvert som bruker av systemet, med vedkommende var ansvarlig for implementeringsprosjektet. Primærbrukerne består av personalsjefen, logistikksjefen, innkjøper, økonomisjefen og sikkerhetsjefen. Intern kontroll er et komplekst fenomen, og det er nødvendig å belyse det både historisk og i bredden, derfor intervjues alle primærbrukerne av systemet.

Intervjufasen foregikk fra 3-4. september 2012, og seks personer ble intervjuet. Disse har alle fått forkortelsen IO 1-6 (intervjuobjekt 1-6). Jeg kunne ikke bruke deres rolle som benevnelse, da de ville blitt for lett å identifisere. De fleste intervjuene hadde en varighet på 30-60 minutter. Intervjuene ble ikke tatt opp på bånd fordi flere av intervjuobjektene ikke ønsket det. Jeg skrev notater fortløpende under intervjuet - noe som var litt tidkrevende, men arbeidsbesparende på sikt. Det var selvsagt digresjoner underveis, men de fleste forholdte seg til spørsmålet. Ettersom jeg arbeider i organisasjonen, er det vanskelig å unngå at uformelle samtaler om oppgavens tema oppstår utenfor intervjusituasjonen. Disse samtalene har jeg holdt adskilt fra analysen, selv om de har fungert som markører for enkelte spørsmål som finnes intervjuguiden.

3.4.3 Intervjuguiden

Intervjuguiden kan beskrives som en operasjonalisering av problemstillingen innenfor den teoretiske referanserammen som er anvendt. Intervjuguiden er rettet mot å belyse trekkene ved ideen som søkes oversatt, konteksten ideen skal oversettes til, og den strategi som er valgt for å overføre ideen. Spørsmålene har som mål å avdekke hvilke oversettelsesregler som har vært anvendt, og til sist hvordan intern kontroll fungerer i praksis. Spørsmålene ble utarbeidet over en lengre periode med mye prøv-og-feil. Jeg sammenlignet stadig spørsmålene med problemstillingen, og jeg forsøkte å predikere hvilke svar som ville komme og hvordan disse ville bidra til å løse problemstillingen.

Under intervjuene varierte svarene fra det konkrete og konsise til vage utbroderinger. Jeg lærte etter hvert å styre intervjuet mer alt etter hvordan intervjuobjektet valgte å svare. Jeg stilte også flere avklarende spørsmål for å sørge for at det opprinnelige spørsmålet var forstått, og at jeg hadde forstått svaret rett. Det var også tilfeller hvor jeg måtte hjelpe intervjuobjektet opp av "startgroppen" eller lede samtalen inn på det relevante tema. I etterkant innså jeg også at jeg hadde valgt noen ord som burde vært omskrevet eller forenklet mer. Jeg hadde vasket intervjuguiden for fag- og fremmedord, men midtveis i intervjugjennomføringen innså jeg at dette burde vært gjort bedre. For å bøte på dette, brukte jeg tid på å forklare hva jeg la i begrepene, som eksempelvis "styringskonsept", før jeg stilte spørsmålet.

3.5 Dataanalyse

I følge Mehmetoglu (2004) finnes det ingen fastsatt måte å analysere data på i et casestudie. Analysen ved casestudie inneholder elementer både fra empiribasert teori og etnografi, og kan slik sies å være halvstrukturert. I følge Merriam (1998) er det første steget at forskeren organiserer dataene på en slik måte at de blir lett tilgjengelig i analyseprosessen. Denne organiseringsprosessen består av tre hovedfaser: intensiv analyse, kategoriutvikling og teoriutvikling. Intensiv analyse starter med at forskeren går gjennom problemstillingen og forskningsmålet for å holde et klart fokus, dernest gjør forskeren seg kjent med dataene ved å gjennomgå dem flere ganger. Notatene forskeren produserer under denne prosessen, brukes til å strukturere og organisere dataene. Forskeren identifiserer enheter i dataene som senere kan brukes til å utvikle kategorier. Enhetene kan representere ord, setninger eller avsnitt. Enhetene bør da følge to kriterier, for det første skal enheten sørge for informasjon som er direkte relevant i forhold til problemstillingen, det andre, at enheten bør kunne tolkes uten noen tilleggsinformasjon. Det impliserer at enheten må være rik på informasjon. Utviklingen av enheter minner om utviklingen av indikatorer som brukes i empiribasert teori (Mehmetoglu, 2004).

Etter intervjuene var gjennomført, startet fasen med å strukturere svarene. Med intervjuguiden som utgangspunkt, skrev jeg en kort syntese fra hvert intervju under de respektive spørsmål, og brukte dette skjemaet som utgangspunkt for å finne faste punkt i den teoretiske referanserammen. Disse indikatorene som var relevante for å svare på problemstillingen (og som hadde holdepunkt i teori), ble tatt med videre i analysen. Det forteget seg et stadig klarere bilde av hvordan oversettelsesprosessen hadde utspilt seg, og hvilke regler som var brukt. Neste fase i casestudie-analyse er å utarbeide konseptuelle kategorier som gjør det lettere for forskeren å tolke dataene. Kategoriene lages på en systematisk måte i henhold til studiens mål og forskerens teoretiske kunnskaper. Kategoriutviklingen skjer etter sammenlikningsprinsippet, altså at forskeren sammenlikner indikatorer med hverandre for å komme fram til hvilke konsepter og kategorier de kan tilhøre. Antall kategorier som utvikles bør være på et håndterlig nivå og avhengig av studiens fokus. En tommelfingerregel er at jo færre kategorier desto høyere abstraheringsnivå. Merriam (1998) mener at kategoriene bør vurderes i forhold til fire viktige kriterier. Det første er relatert til hyppigheten av kategoriens forekomst; om flere nevner det samme innholdet i en kategori, kan det være en indikasjon på kategoriens viktighet. Det andre kriteriet er at noen kategorier kan fremkomme av sin egen

unikhet, altså at de kan belyse enkelte aspekter ved fenomenet som studeres. Det tredje kriteriet er at hver kategori må være relevant, altså si noe om fenomenet som studeres. Det fjerde kriteriet er at de endelige kategoriene skal være inklusive og gjensidig utelukkende (Mehmetoglu, 2004). På grunnlag av intervjuene og den teoretiske referanserammen utviklet jeg fire analysekategorier som skulle hjelpe med å beskrive oversettelsen av intern kontroll og svare på problemstillingen:

- Beveggrunner
- Aktører og arenaer
- Oversettelsesregler
- Praksis

3.6 Kritiske temaer i kvalitativ forskning

For casestudier er det flere vurderingskriterier som er relevante for å vurdere kvaliteten på forskningen. Forskeren må blant annet vurdere om rapporten er lettlest, om det er sammenheng mellom setningene som forklarer undersøkelsens fenomen, og om forskningsrapporten har en klar konseptuel struktur? Kvalitativ forskning kan ikke imøtekomme de positivistiske kriteriene for validitet, reliabilitet og objektivitet, men kvalitativ forskning bør uansett forsøke å tilfredsstill disse kriteriene på andre vis, og da er modifisering av kriteriene som er brukt i kvantitativ forskning den tilnærmingen som er mest akseptert. Modifiseringen handler om å lage tilsvarende kriterier for å vurdere kvalitativ forskning, de respektive vurderingskriteriene er da troverdighet, overførbarhet, pålitelighet og bekreftbarhet (Mehmetoglu, 2004).

Troverdighet i kvalitativ forskning kan sies å tilsvare intern validitet i kvantitativ forskning. Troverdighet handler om å konstruere tillit til at funn og resultater er sanne. Troverligheten referer til sannheten som vist, opplevd, erfart og følt av de som studeres. Samtlige av intervjuobjektene har vært med i hele prosessen, og de har fungert både som aktører og brikker i prosessen. Gjennom å ha vært direkte involvert i implementeringen av intern kontroll, har intervjuobjektene de relevante erfaringene for å svare på spørsmålene i intervjuguiden. Bekreftbarhet i kvalitativ forskning kan økes ved at forskeren tilbringer lange perioder i felten, og ved at forskeren diskuterer resultater, funn og hypoteser med uavhengige fagpersoner underveis i prosessen. Forskeren bør også sjekke rådata med intervjuobjektene,

for å forsikre seg om at forskerens tolkning av deres mening er korrekt. Overførbarhet tilsvarer kriteriet ekstern validitet i kvantitativ forskning, og refererer til om funn fra den kvalitative studien kan overføres til en annen liknende kontekst. Ettersom hensikten med kvalitativ forskning ikke er generalisering, men dybdeinnsikt i et fenomen, vil overførbarhet i kvalitativ forskning fokusere på generelle felles funn under samme omstendigheter. Pålitelighet tilsvarer reliabilitetskriteriet i kvantitativ forskning. Pålitelighet kan måles ved å bruke en revisjonsteknikk som brukes for å evaluere forskerens dokumentasjon og framstilling av dataene, metodene og avgjørelsene som er tatt under forskningen. Bekreftbarhet tilsvarer objektivitetskriteriet i kvantitativ forskning, og det består av at forskeren får gjentatte bekreftelser på fra informantene angående fenomenet som studeres (Mehmetoglu, 2004).

I mitt studie av intern kontroll og oversettelse, har jeg i hovedsak ivaretatt de kritiske kriteriene på flere vis. Som ansatt i organisasjonen har jeg tilbrakt mye tid med intervjuobjektene, både før og etter intervjuene, og jeg har i denne perioden observert og hørt utsagn som bekrefter de rådata som har framkommet under intervjuene. Jeg har i denne perioden også fått gjentatte bekreftelser på svar som ble avgitt under intervjuene. Etske utfordringer ble ivaretatt ved at jeg informerte klart om oppgavens hensikt før intervjuet startet, og gav eksempler på hvordan sitat ville bli framstilt i oppgaven. Jeg har også tatt høyde for de konsekvenser utsagnene kan ha for gruppen med intervjuobjekter, og organisasjonen som helhet. Jeg gav også intervjuobjektene en utskrift av hva jeg hadde skrevet ned som svar på intervjuguiden etterpå, slik at de skulle ha mulighet til å komme med korreksjoner.

4 Analyse

4.1 Oversettelsens beveggrunner

For å bedre kunne forstå hvordan oversettelsesprosessen har forløpt, er det nødvendig å sette oversettelsen inn i en større sammenheng. Som nevnt i innledningskapitlet, har Forsvaret vært under særlig press fra kontrollorganer og media, noe som sannsynligvis også har preget de beslutninger som har blitt fattet for å imøtegå kritikken. Flere av intervjuobjektene refererte til noe som kan defineres som en opplevd krise i organisasjonen:

"[...] spesielt i 2008 var situasjonen ille, da vi innførte den nye innkjøpsmodulen i SAP (SAP er Forsvarets ERP-system) hvor vi hadde nesten hundre forfalte fakturaer (ti ganger flere enn normalt). Jeg tror det er slike hendelser som har banet vei for intern kontroll og det system vi har i dag" (IO3, 3.9.2012).

Det ble også stadig referert til en situasjon som kan beskrives som en drakamp mellom administrasjonen og profesjonen, og at intern kontroll ble innført som et verktøy for å blant annet gjøre administrasjonen mer synlig i organisasjonen:

"[...] intern kontroll ble vel egentlig innført som et 'gulrot/pisk-verktøy', noe som skulle gjøre mål og avvik innen forvaltning mer synlige, og slik tvinge forvaltningen (administrasjonen) til å bli mer fremtredende (på bekostning av profesjonen) i avdelingen" (IO5, 4.9.2012).

Organisasjonen kan således beskrives som en som opplever "ektefølte" interne problemer, og at disse har vært bakteppet for den løsning som har blitt implementert, men problemene (den opplevde krisen) virker ikke å være forbundet med problemer relatert til den operasjonelle driften. En av løsningene for å håndtere kritikken har vært å utarbeide retningslinjer og direktiver, hvor et av disse var instruksjonen om å innføre intern kontroll. Organisasjonen fikk selv i oppdrag å omforme den idé som er beskrevet i DIVØ til praksis.

Implementeringen av intern kontroll har fulgt en typisk strategi-e-prosess, og har framstått som en "ordre" fra ledelsen. Innføringen av intern kontroll forløp over en periode på seks måneder, og implementeringsprosessen fulgte klart definerte mål og tidsrammer. Etter gjennomgang av beslutningsnotat og referater fra innføringsprosjektet, ble det stadfestet at oppstarten bestod av orienteringsmøte hvor det ble informert om behovet for å innføre systemet, og at ledelsen var sterkt representert på dette møtet. På oppstartsmøtet ble det satt

krav til dem som skulle delta i prosjektet, og hvilke milepæler og tidsfrister som var gjeldende. Etter mandatet for innføringsprosjektet var gitt, var agendaen på de påfølgende møtene koordinering og styring av prosjektløpet. Innføringen kan altså sies å være en planlagt endring, hvor ledelsen fastsatt mål og vært pådriver bak implementeringen. Dette perspektivet på endring er rasjonelt, og det forutsetter at endringsprosessen skal være mulig å kontrollere, og at resultatet av endringen er forutsigbart. Det rasjonelle perspektiv blir gjerne utfordret i møte med de komplekse uformelle delene av organisasjonen, da spesielt av de uformelle sosiale strukturene som kultur og skjulte maktforhold.

Hvordan brukerne av intern kontroll oppfatter den bakenforliggende hensikt med å implementere systemet, og hvordan denne oppfattelsen påvirker oversettelsesprosessen, er det viktig å få innsikt i. Mulige innfallsvinkler kan da være spørsmål som om implementeringen var et resultat en av bevisst rasjonell handling, hvor organisasjonen søkte løsning på et opplevd problem, eller om implementeringen en reaksjon på eksternt press (eller ingen/begge). Røvik (2007) forklarer at de intenderte og uintenderte motiv vil ha implikasjoner for oversettelsesprosessen. Det framkommer tydelig at intern kontroll synes å være et verktøy for organisasjonens ledelse, som har blitt innført for at de skal ha bedre kontroll på ressursstyringen: Spesielt under spørsmål syv (hvorfor mener du vi driver med intern kontroll) ble begrep som ledelsesverktøy, ledelsesinformasjonssystem m.v. brukt. IO1 (3.9.2012) forklarer rasjonale for å innføre intern kontroll som: "*[...] et verktøy for ledelsen for å kontrollere oss på gulvet*". Det ble videre forklart av IO1:

"[...] intern kontroll ikke må bli et 'mål i seg selv'. Det er noe jeg fryktet i starten, at det skulle bli et nok et 'fancy' system for innlegging av data som egentlig ikke gir oss noe tilbake i 'den andre enden'. Jeg ser ikke noen sammenheng med intern kontroll og de faktiske mål vi skal oppnå som operativ avdeling".

Det virket òg som om det var en iboende "frykt" for å måtte adoptere en ny organisasjonsoppskrift, og at den internt kan oppleves som uhensiktsmessig i den forstand at systemet ikke gir noen særlig nytte for organisasjonen i form av den tid og ressurser. Det ble også referert til andre verktøy som Forsvaret har implementert (med varierende suksess) og dratt paralleller til disse.

Institusjonelt press blir også forklart som en mulig årsak til implementeringen av intern kontroll. Det framkommer at motivet for å implementere intern kontroll kommer både som en forståelse av at det er et krav fra ledelsen, at det er en trend i tiden og at det er nødvendig for å kunne fortsette den profesjonelle aktiviteten på en troverdig måte.

"Intern kontroll er noe i tiden, noe vi må et system for, dette for å kunne forsvare det vi egentlig skal drive med, som er operativ virksomhet" (IO2 3.9.2012).

Intern kontroll beskrives både som noe "i tiden" og som en "hestekur" for å oppnå en bedre harmonisering med både de tekniske- og institusjonelle omgivelsene. Dette behovet for legitimitet og troverdighet virker å gjennomsyre årsaken til at intern kontroll skulle implementeres. Skillet mellom administrasjon og profesjon framkom distinkt i alle intervjuene. Ebn framstår som en blanding mellom et profesjonelt byråkrati, en multistandardorganisasjon og en organisasjon med sterk disiplin, lojalitet og en sterk samlet kultur. Ebn har gjennom de siste årene implementert flere organisasjonsoppskrifter, som konsepter basert på balansert målstyring. Det "klassiske skille" mellom det profesjonelle og administrative, som gjerne preger profesjonelle byråkratier, virker også å være gjeldende i Ebn. Det ble ikke sagt at intern kontroll skulle løse noe som gagnet organisasjonens operative evne (styrkeproduksjon), i stedet skulle intern kontroll kjøpe mer slakk/frislipp slik at organisasjonen fikk mer tid til å fokusere på sin kjernevirksomhet.

Skillet mellom profesjon og administrasjon ble tydeligere under intervjuene, og de sosiale strukturene virker å være preget av motstridende interesser. Intern kontroll endrer organisasjonen flere vis. Blant annet krever den interne kontrollen tid (på bekostning av operative prosesser), og den avslører forhold i organisasjonen som det før ikke har vært "kultur" for å prate om (jf. kontrollmiljø og tillitskultur). Intern kontroll syntes ikke å ha god oppslutning: Flere av intervjuobjektene viser til eksternt press, spesielt den turbulensen som Forsvaret har vært gjennom som en av årsakene til at organisasjonen har implementert intern kontroll, uten at det kom fram som et problem organisasjonen har følt, og har den gjennomført en rasjonell søken etter løsninger for:

"Det virker her som om systemet har blitt kastet ned fra oven. Vi ble kalt inn til oppstartsmøte for innføringsprosjektet, og fikk ikke presentert kort at dette måtte læres og tas i bruk". (IO1 3.9.2012)

Oppsummert kan det sies at intern kontroll framkommer som noe tvunget, en nødvendighet - uttrykket nødvendig onde ble brukt av IO3 (4.9.2012). Rasjonale for å implementere intern kontroll synes å være grunnet i ønske om å samsvare med krav fra omgivelsene og et uttrykk for å implementere et verktøy som kan hjelpe organisasjonen med et system til å administrere forvaltningen. Tre av intervjuobjektene henviste nettopp til eksternt press som driveren bak endringen. Motivet for å implementere intern kontroll syntes derfor å mer grunnet i et ønske om å samsvare med krav fra omgivelsene, framfor å fremme mer effektiv oppdragsløsning.

4.2 Arenaer, oversettere og aktører

Endringsstrategien bidrar til å belyse hvilke oversettelsesregler som har vært gjeldende, og den hjelper med å forstå rammene rundt prosessen. Implementeringen av intern kontroll startet på tradisjonelt vis, som en top-down-prosess, ledet av virksomhetens leder og støttespillere. På oppstartsmøtet ble prosjektgruppen presentert av ledelsen, og en kort gjennomgang av milepælsplanen ble vist. Endringen har fulgt en hierarkisk oversettelseskjede som er nokså lik den vi finner i tradisjonelle implementeringsprosesser, som er basert på troen om at endringer kan styres mot en ønsket slutttilstand. En interessant observasjon var da intern kontroll ble presentert som noe som skulle tas i bruk, uten at det egentlig ble gitt noen overbevisende grunner for hvorfor. Et intervjuobjekt beskrev:

"[...] selve oppstarten var noe kaotisk og jeg følte ikke jeg var noe med. Jeg forble egentlig bare en passiv tilskuer til hva som foregikk, og dette med at Forsvaret må ha systemet, og de som presenterte virket nærmest unnskyldende ovenfor oss som måtte lære oss å bruke det" (IO2, 3.9.2012).

Beslutningsnotat fra prosjektet viser til et implementeringsløp som gikk fra 23.8.2010-3.1.2011. Implementeringen startet med et kick-off-møte hvor konseptet, arbeidskrav, milepæler prosjektlinjalen ble presentert. Prosjektet var delt inn i to hovedfaser, den første en utviklingsfase og den andre en implementeringsfase. I utviklingsfasen skulle prosjektgruppen samsnakke med fagsjefene (intervjuobjektene) om hvordan konseptet best kunne tilpasses avdelingen. IO5 (3.9.2012) uttalte følgende om denne fasen:

"[...] prosjektlederne hadde kanskje ikke de beste forutsetningene for å innføre intern kontroll. De var jo også bundet opp i annen aktivitet (fanget av hverdagen), noe som førte til at de små viktige detaljene kanskje ble oversett."

Utviklingsfasen ble beskrevet som noe "knapp" av to av intervjuobjektene. De mente at de ikke hadde blitt inkludert noe særlig, og at prosessen virket overflatisk håndtert av prosjektgruppen.

"Vi hadde noe kjennskap til begrep som mål- og resultatstyring, og intern kontroll fra før (fra seminarer blant annet), men ikke noen dybdekunnskap om det rammeverk vi var i ferd med å implementere. Det ble ikke formidlet noe substansielt om hva intern kontroll var (på kick-off-møtet), annet enn på Powerpoint-presentasjoner som var på et svært overordnet nivå, og som derfor ikke var særlig relevant (for oss)."

Etter utviklingsfasen skulle det konseptet som det var (antatt) enighet om, implementeres. I denne fasen ble det lagt mest vekt på læring av nye rutiner, og støtte til de av fagsjefene som måtte behøve det.

Kontekstualiseringen har foregått på flere arenaer som på prosjektmøter og ledergruppemøter, og også i korridorprat, som virker å være den mest sentrale av arenaene, da det meste av både utvikling og implementering har skjedd gjennom uformell prat. Det ble ikke referert til noen form for åpen motstand eller konflikt på de ulike arenaene. Den motstand som ble avdekket under intervjuene fortonet seg som passiv, for eksempel at intervjuobjektene var mest oppgitte over en ny arbeidsoppgave som de mente ville ligge i konflikt med "det de egentlig skulle holde på med (profesjonen)", men de var ikke direkte motstandere av konseptet (som de mente ville hjelpe organisasjonen indirekte). Sannsynligvis var dette en forståelse for nødvendigheten av å være kongruente med krav fra omgivelsene, og denne erkjennelsen har kanskje fremmet implementeringen i startfasen. Ledelsen har også vært aktive i implementeringsfasen og synlige i "korridorene". IO1 forklarte at lederen var innom kontoret til vedkommende for å sjekke at "ting gikk etter planen" og for å "lodde stemningen". Flere intervjuobjekter refererte til lederne som pådrivere og allierte - lederne ville framstå på de ansattes side, og nesten som om de ansatte gjorde ledelsen en tjeneste ved å ikke skape for mye "hodebry" i implementeringsfasen. Denne tilnærmingen virker også å beskrive en

situasjon hvor åpen kritikk mot systemet ville vært en direkte opponering mot hva lederen ønsket av medarbeiderne.

Oppstartsarenaen (kick-off-møte for innføringsprosjektet) ble også beskrevet som om de var preget av lite rom for opponering eller kritikk:

"[...] det var ikke mulig å komme med innsigelser. Og - det ble gitt lite opplæring i å bruke systemet! Noen av sjekkpunktene er svært arbeidsintensive, og det kostet en del i starten for å lære seg å ta ut rapporter og styringsdata for å måle statusen på sjekkpunktet" (IO5, 4.9.2012).

I en strategi-o-prosess ville sannsynligvis brukerne blitt inkludert mer oversettelsen, og slik også deltatt i rollen som oversettere, men det argumenteres også for at et strategi-e kan fungere som en brekkstang. Nemlig at en idé innføres som et verktøy via strategi-e, og at ideen på sikt vil utvikle seg i en mer konseptuel retning etter en viss modningstid (som beskrevet blant annet i Røviks "virusmetafor"). Jeg har argumentert for at strategi-o kanskje ville ført til en bedre harmonisering mellom ide og praksis, men det trenger ikke være tilfelle. Forsvaret er en organisasjon som er gjennomsyret av lojalitet og disiplin, altså kan strategi-e tilnærminger til idéoverføringer være mer anvendbar i disiplinære organisasjoner. Selv om oversettelsen i strategi-e prosesser kan fortone seg som monologer, kan det å bruke verktøyet på sikt kanskje fungere som en oversettelsesprosess i seg selv. Kanskje er filosofien bak intern kontroll, og de mer intrikate aspektene, for mye for medarbeiderne å ta inn over seg i starten. Da kan verktøytilnærmingen kanskje være en gangvei til det som siden kan bli et konsept som slår dypere røtter i organisasjonen.

Oversetterne har vært tro mot det opprinnelige konseptet, og de lokale attributtene virker mer som et fenniss enn en faktisk kontekstualisering. Ideen har fått et lokalt preg ved at brukergrensesnittet er gjenkjennbart som ved symboler og design, men det beskrives som "kosmetiske" tilpasninger av IO1.

"Ledelsen har ikke villet ta noen risiko i forhold (i form av mulig tvetydighet) til hva intern kontroll skal være hos oss. Det estetiske virker å ha vært mest viktig, da

spesielt design av web-portal og utforming av 'trafikklys' for kontrollområdene, selvsagt på bekostning av årsak-effekt (kausalsammenhenger)" (IO1, 3.9.2012).

Gjennom å være tro mot den originale idé, har kanskje ledelsen ønsket å oppnå et mer distinkt konsept, selv om det også kan tenkes å øke sannsynligheten for fenomener som frastøting og frikobling. Det er mulig at valg av modus skyldes manglende utenforkunnskap om ideen. Som Røvik (2007) forklarer, må oversetteren være språkmektig i den forstand at vedkommende må beherske både det språk som tilhører den originale ideen (utenforkunnskap) og det språk som ideen skal oversettes til (innenforkunnskap). Oversetteren blir på mange måter brobyggeren mellom den originale idemessige representasjon og den spesifikke kontekst som ideen forsøker å slå rot i. Oversetterens kompetanse kan sies å ha vesentlig innvirkning på hva som legges til eller trekkes fra ideen, og hvordan den omformede ideen kommer til uttrykk som praksis. Et annet moment er hvordan de forutsetningene som medlemmene i organisasjonen har til å forstå ideen. Er avstanden mellom ideens begrepssfære og tilhørernes begrepsapparat stor, vil det stille krav til oversetterens retoriske og pedagogiske evner. Oppfatningen blant intervjuobjektene synes å være at oversetterne (prosjektgruppen) ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om den idé de var i ferd med å implementere. Uformelle samtaler i etterkant av intervjuene bekrefter også dette, for eksempel da et av intervjuobjektene kritiserte prosjektgruppen for å bare ha kunnskap om det som stod på powerpoint-presentasjonen, som også ble sagt å være "klipp-og-lim-aktig".

Røvik (2007) henviser stadig til oversetter som nærmest en superperson som forventes sjonglere mellom mange hensyn og usikkerheter i organisasjonen. Oversetteren har ikke endret stort på det originale konseptet. Det er sannsynlig at oversetteren har fungert mer som formidler av ideen, framfor oversetter av ideen inn i organisasjonens kontekst. Det framkom også andre indikatorer som kan tyde på oversettelseskompetansen har vært svak innenfor forståelsen av relasjonen mellom ideen og organisasjonen. Under spørsmålet om hvordan intern kontroll ble presentert, ble det da lagt vekt på begreper som verktøy, teknologi, rapporter og funksjonalitet. Altså har abstraksjonsnivået vært lavt. Intern kontroll (i følge COSO-rapporten) er ment å være integrert i virksomhetens prosesser, og når i vårt tilfelle ikke har blitt lagt vekt på å integrere intern kontroll i virksomhetens interne prosesser, kan det tyde på lav oversettelseskompetanse i form av manglende utenforkunnskap om ideen.

4.3 Oversettelsesregler

De mønstre som framkommer under oversettelsen kan sies å identifisere "regler" for hvordan ideer blir oversatt til praksis. Oversettelsen fortøner nemlig sjelden som en ren gjengivelse, men snarere som en gjendiktning (Røvik, 2007). Gjendiktning av den originale idé synes å ha vært et dominerende mønster under implementeringen av intern kontroll:

"[...] da DIVØ intensjon skulle etterleves, hadde vi få frihetsgrader. Det var også sjefens intensjon at vi skulle etablere intern kontroll mest mulig i samsvar med modellen som ble presentert i DIVØ" (IO4, 3.9.2012).

Top-down-prosesser preges gjerne også av en begrenset frihet til oversettelse. Ledelsen og oversetteren var tydelig fastsatt på å ikke gjøre for store endringer på konseptet i frykt for at noe skulle gå tapt. Dette ønsket om å kontrollere idéverdenen gjennom å begrense friheten til å omforme noe i overgangen fra det abstrakte til det konkrete, kan kanskje antyde et ønske om å være mest mulig i overensstemmelse med eksterne krav, men det kan også tyde på manglende utenforkunnskap. Den rasjonalistisk-universalistiske posisjon som understreker at ideer er universelle, og derfor oversettable mellom ulike organisasjoner. Den translasjonsteoretiske posisjonen som fokuserer på den unike ved en organisasjon, antar at den oversettelsesaktivitet som foregår innefor organisasjonens rammer, er uløselig knyttet til meningssystemet som eksisterer i organisasjonen. Oversettelsesaktiviteten kan da sies å være en del av arbeidet med å veve en idé inn i organisasjonens "bevissthet". Røvik (2007) forklarer at studier av oversettelsesprosesser må ha fokus på oversetterne, altså de aktørene som formidler organisasjonsideer mellom ulike kontekster fordi oversettelsen gjerne er et resultat av kompetansen til oversetteren.

Misllykkede forsøk med å overføre ideer ender gjerne med fenomener som frikobling, frastøting eller at ideen gir helt andre effekter enn opprinnelig tiltenkt. Halvhjertede forsøk på å oversette en idé eller mangelfull kontekstualisering, altså at ideen blir svakt omformet (reproduserende modus), kan hemme implementeringen. Under intervjuene framkom det at intern kontroll ble presentert som noe formfast, et system som var gjennomtenkt, og som ikke oppfordret til noen form for "skreddersøm". *"Jeg syntes formatet virket som en typisk ferdigpakke. Nok et merarbeid som vi strengt tatt ikke behøver ..."* (IO1, 3.9.2012). Det ble nevnt tidligere at konseptet ble endret kosmetisk, og henvisningen til "ferdigpakke" bekrefter dette ytterligere.

Innskrivningsreglene deles som kjent inn i den lokale kontekst og tidsmarkering (Røvik, 2007). Under intervjuene kom det fram at ideen ble gitt en sterk tidsmarkering i det den ble knyttet til de problemer Forsvaret hadde innen forvaltningen, men den ble ikke knyttet til et konkret lokalt problem. Ingen av intervjuobjektene nevnte noe om at intern kontroll skulle løse noe spesifikt problem som avdelingen hadde. Dette er et paradoks siden avdelingen hadde opplevd de samme utfordringer som Forsvaret som helhet innen forvaltning. En mulig forklaring kan være at intervjuobjektene selv ikke har følt at de har vært med på en søken etter løsninger på problemene, og sådan ikke anser intern kontroll som svaret på problemene. I stedet ble det referert til intern kontroll som et verktøy for ledelsen. Mangelen på et klart definert og følt lokalt problem syntes å være en av årsakene til at intervjuobjektene ikke knytter intern kontroll til noe "tidsriktig" for organisasjonen på lokalt nivå, men i makroperspektiv virker tidsriktigheten å stemme bedre. Et intervjuobjekt svarte:

"Intern kontroll sier ikke noe om operative kvaliteter - bare forvaltning! Intern kontroll forteller hvor flinke vi er til å betale faktura ect, men hva med vår kjernevirksomhet? Intern kontroll må ikke få ta fokus bort fra kjernevirksomheten vår." (IO2, 3.9.2012).

Intern kontroll ble skrevet godt inn i fortiden, med stadige referanser til problemer som Forsvaret hadde opplevd, og inn i framtiden som et svar på utfordringene som Forsvaret står ovenfor, men ikke inn i avdelingens lokale nåtid.

Røvik (2007) hevder også at den reproduserende modus' anvendelse bestemmes av trekk ved det som søkes oversatt. Et viktig spørsmål blir da hvor omformbart konseptet intern kontroll er. De styringsdokumentene og instruksene som fulgte implementeringsprosessen, oppfordret avdelingen til å omforme den interne kontrollen til noe eget - altså noe nærliggende en modifierende modus, hvor avdelingen legger fra og til alt ettersom hva som er ønskelig. Det kan også argumenteres for den modifierende modus forutsetter at avdelingen innehar tilstrekkelig kompetanse i form av utenforkunnskap om intern kontroll og innenforkunnskap om avdelingen, og kompetanse til å forene disse i en endringsprosess. Dermed er ideen som utgangspunkt omformbar, men begrenset av den kompetanse avdelingen har til å forme den. Det framkom for lite informasjon under intervjuene til at det kan hevdes at avdelingen ikke

hadde kompetanse til å modifisere konseptet, og at dette har vært en av årsakene til at den reproduserende modus er valgt, men det er fortsatt et interessant moment å ha i mente. Intern kontroll framkommer som noe eksplisitt, avgrensbart og med lav kompleksitet. Disse trekkene gjør den reproduserende modus mer sannsynlig.

Intern kontroll synes å være et fremmedelement i organisasjonen ettersom den synes å skape et klarere skille mellom det operative og forvaltningen, noe som kan indikere en mistilpasning mellom den interne kontrollen og organisasjonen:

"Intern-kontroll-systemet er et verktøy - og man måler ikke nødvendigvis de riktige verdiene. Det er ikke egentlig en filosofi for måle de ting vi trenger for å egentlig bli bedre. Og intern kontroll går egentlig på Forsvarets andre verdier, som vi selvsagt er pålagt å utføre. Selv om det er et feilspor i forhold til hva vi egentlig skal holde på med (operative oppgaver, ikke forvaltning)" (IO1, 3.9.2012).

På arenaene som ble benyttet under implementeringen, ble det stadig referert til at intern kontroll var noe i tiden, og en mulig løsning på de problemer som Forsvaret har erfart. Innskrivningen synes derfor å ha forekommet på et overordnet nivå, og ikke lokalt og rettet mot avdelingen. Det ble heller ikke avdekt indikasjoner som at ideen er ansett som en (viktig) del av organisasjonens fremtid.

Mens innskrivningsreglene gir en indikator på det ytre og kontekstspesifikke, handler omformingsreglene om hva som skjer med innholdet i ideen når den oversettes. Fokuset er her på den grad av omformingen av den opprinnelige idé som har funnet sted. Oversettelsen er en intrikat og nyansert prosess, og jo nærmere man studerer fenomenet, desto mer føles utelatt. Noen forutsetninger som jeg fastsatte var at ideen lar seg gjenskape, og at hensikten med implementeringen er å gjenskape de virkningene som ideen har hatt i andre organisasjoner. Det kom fram at ideen var lite endret fra sin opprinnelige form, og at det ikke ble gitt begrensede frihetsgrader til å drive med oversettelsesvirksomhet. Omformingen passer inn under den reproduserende modus, hvor det er en svak til ingen omforming av ideen som implementeres. Etter sammenlikninger mellom DIVØ og den teknologiske løsningen, som består av et datavarehus og et grensesnitt i en web-portal med såkalte trafikklys (ikke ulikt de tradisjonelle målekortene som finnes i konsepter som balansert målstyring), ble det tydelig at

"oppskriften" i DIVØ har vært dominerende i hele utviklingsfasen. På de områder hvor avdelingen har hatt mulighet til å gjøre tilpasninger, viser referater/notater fra prosjektet at det har blitt gjennomført få endringer. Videre virker innføringsfasen noe foregripet; det er mulig at ideen ikke har rukket å befestes før teknologien, altså de såkalte "målekortene" (som data mates inn i), skulle anvendes for fullt. Det virker her som om oversettbarheten til konseptet kanskje ikke var drøftet før modus ble valgt. Organisasjonen hadde relativt lite kunnskap om hva intern kontroll var, og oversettbarheten til konseptet virker ikke å vært vurdert i noen utstrakt grad.

4.4 Oversettelsen og intern kontroll i praksis

Som Røvik (2007) forklarer, har de fleste organisasjoner ambisjoner om at de ideer som tas inn, også skal tas i bruk. Oppskriftene skal derfor oversettes slik at de fungerer lokalt og får styrende virkning på praksis i organisasjonen. Et viktig spørsmål er da om intern kontroll har blitt, eller vil bli, en integrert del av virksomhetens prosesser, og om den får styrende innvirkning på praksis. Intern kontroll er en oppskrift som har trekk som tilsynelatende virker å ha et lavt abstraksjonsnivå, men som gjennom dypere gransking av teori, viser seg å være fundert på en mer konseptuell basis. Skal den interne kontrollen i praksis samsvare med sin teoretiske definisjon, er en ambisjon at den skal være integrert i organisasjonens prosesser, og bidra til måloppnåelse (ideen har altså et høyt abstraksjonsnivå (Røvik, 2007)). Empiri fra intervjuene, spesielt fra spørsmålene om intern kontroll bidro til måloppnåelse, om den var en del av prat og om den hadde oppslutning, tydet på at den var mer basert på atferd og teknologi, og ikke prat og engasjement. Intern kontroll kan sies å ha uttrykt seg på et lavt abstraksjonsnivå, altså at den er mer verktøy enn konsept. Intervjuobjektene forklarer at intern kontroll primært forbindes med teknologien og selve handlingen ved å fylle ut målekortene. Det kan argumenteres for at når intern kontroll manifesterer seg som begreper/prat og engasjement/entusiasme, har ideen fått et høyere abstraksjonsnivå, og blitt en mer integrert del i organisasjonen (et sediment). Det må legges til at det er relativt kort tid siden avdelingen har tatt i bruk intern kontroll.

Oversettelsens effekter handler om hvordan ideen har påvirket organisasjonen, og om påvirkningen er i samsvar med den originale ideen (eller forventet effekt av implementeringen)? Oversettelse av ideer inn i organisasjonen skal ofte tjene en hensikt som

er større enn bare å gjøre ideen kjent, den skal også tas i bruk og fungere som en organisatorisk berikelse i form eksempelvis økt effektivitet. Et sentralt spørsmål blir da om innføringen av intern kontroll ført til dyptgående og varige endringer i struktur - i form av nye rutiner og oppgaver, kultur i form av endrede holdninger, og atferd i form læringseffekter og bedre beslutningstaking, eller eksisterer fenomener som frikobling/frastøting. Hvordan har da intern kontroll kommet til uttrykk i organisasjonen, i form av språk (organisatoriske "nyord" som sår spiren for nytenkning og handling). Kunnskap er noe som forandrer seg, og hvordan den får utløp og relevans i organisasjonen, kan sies å være måten den uttrykkes i prat, handling, formalisering og engasjement. For å belyse hvordan ideen er tatt og i den grad den er institusjonalisert, altså at motstanden er overvunnet og fått en framtrødende posisjon i organisasjonen. Jeg har valgt å se spesielt etter følgende fra oversettelsen: språk, handling, formalisering og engasjement.

Observasjoner av ideens tilknyttede begreper (begrepsbruk/prat) kan påvise hvordan organisasjonen bruker oppskriften i de interne prosessene (som kommunikasjon/beslutningstaking/læring), og dermed også gi en indikasjon på hvordan ideen er med på å påvirke praksis gjennom et utvidet begrepsapparat i form av eksempelvis dannelse/revidering av medarbeidernes mentale modeller. Det har tidligere vært nevnt at innføringsstrategien forstås i lys av en verktøybasert tilnærming, og at den sannsynligvis har resultert i at oppskriften befinner seg mer på et lavere abstraksjonsnivå, og er dermed mer handling enn prat. Dette kan indikere at det er sannsynlig at det ikke har blitt brukt ressurser på å konstruere mentale modeller basert på oppskriften, og at organisasjonens vokabular ikke har blitt beriket med nye begrep. Det var også bare én av de som ble intervjuet som gav en definisjon av intern kontroll som kan sies å være sammenlignbart med DIVØs definisjon. Et lavt abstraksjonsnivå vil kanskje innebære forståelsen for ideen bak oppskriften ikke er sterk nok til at det blir foretatt endringer i selve verktøyet (teknologien). Prat og diskusjon er viktig fordi de ikke bare reflekterer engasjement (og sannsynligvis et sunt konfliktnivå som fordrer til bedre integrering av oppskriften), men også en indikator på ideens modningsnivå i organisasjonen. Spørsmålet hvorvidt intern kontroll var et samtaletema på formelle og uformelle arenaer, svarte de fleste at intern kontroll ikke var det. IO4 (3.9.2012) svarte:

"Stort sett på stabsmøter, ellers er det ikke så mye prat om systemet. Intern kontroll blir som regel tatt opp som tema på møter når noe har feilet".

Brorparten av intervjuobjektene uttrykte ikke en grunnleggende forståelse for hva intern kontroll er jf. DIVØ. IO2 (3.9.2012) beskriver at *"den interne kontrollen ikke har annet til hensikt enn å være et ledelsesverktøy, noe som angår dem (ledelsen), ikke oss"*. Denne oppfatningen kan tenkes å være en av årsakene til at intern kontroll ikke er en del av de dagligdagse samtaleemnene, ettersom konseptet blir til noe perifert og urelevant. Denne oppfatningen kan være en årsak avstanden mellom konseptet og organisasjonen.

Under spørsmålene om suksesshistorier og engasjement, svarte noen at intern kontroll ikke hadde ledet til noen suksesshistorier, men at systemet trolig hadde hatt en positiv effekt på organisasjonen fordi det satte ting på dagsorden, og fordi den manet til nye tankesett. Spesielt spørsmålet om hvordan synes intern kontroll har forandret organisasjonen i form av nye måter å tenke og gjøre ting på avdekte noen interessante observasjoner. IO1 (3.9.2012) uttalte:

"Intern kontroll har uten tvil bidratt til mer fokus på forvaltning, og sjekklisten har sørget for at jeg har fått mer omforent forståelse for hvilke områder som er viktige for at organisasjonen når sine mål. Jeg mener den interne kontrollen deler bataljonen inn på en tydeligere måte".

Det er mulig at en strategi-o prosess ville bidratt til en oversettelsen som bedre enn hva strategi-e, men på den andre siden kan utfallet av implementeringen vært mer usikkert. Endringsstrategien, abstraksjonsnivået og oversettelsen sammenfaller på en måte som trolig hadde til mål å starte arbeidet med verktøyet så snart som mulig, og verktøyet (sjekklisten) virker ikke å være en kilde til engasjement i organisasjonen. De som skulle bruke systemet for intern kontroll hadde i grad mulighet til å påvirke systemet, og i det gikk nok mye av meningen med intern kontroll tapt for fellesskapet. Det har ikke blitt konstruert noe stor idé som har festet seg i organisasjonens vev, heller har intern kontroll fortonet seg som noe mekanisk og statisk, som et middel for et mål. Mangel på engasjement kan være en konsekvens av at oversettelsen ikke har konstruert et felles meningsinnhold som har slått rot i organisasjonen. Dette får konsekvenser for den interne kontrollen, som av et intervjuobjekt ble omtalt som et måletyranni. Det er da et legitimt spørsmål om intern kontroll er hva det er ment å være, og at ambisjonen er nådd gitt de forutsetninger som organisasjonen innehar i form av oversettelseskompetanse. Om resultatet da blir at oppgavene utføres slavisk og mekanisk uten at den nødvendige innsikten i hvorfor oppgaven utføres, kan oppgavene neppe forbedres og bidra til bedre styring av virksomheten, og da innfris neppe hovedintensjonen

med å innføre ideen (ref definisjonen av intern kontroll som presiserer at det skal være målrettede aktiviteter som har til hensikt å forbedre virksomheten).

Oppskrifter kan nedfelles i strukturer og prosedyrer for utførelse av aktiviteter. Når slike instruksjoner benyttes, øker sannsynligheten for at ideen faktisk tas i bruk (Røvik, 2007). Intern kontroll har i høy grad manifestert seg i handling og rutiner, og i mindre grad som prat og engasjement. På spørsmålet om intern kontroll hadde forandret prat, atferd og rutiner, ble i overveiende grad forklart som en endring i atferd og rutiner, framfor prat og engasjement. IO1 (3.9.2012) forklarer:

"Intern kontroll har endret oss i form av at det har blitt tillagt oss flere arbeidsoppgaver, og nye rutiner har blitt innført, men det har ikke skjedd noe spesielt utover det".

Et viktig poeng av Røvik i denne sammenheng, er at abstraksjonsnivået kan være stigende på sikt. Altså at oppskriften kan innføres via rutiner, og etter hvert som ideen modner, vil den utvikle seg i en mer abstrakt retning som kanskje fremmer videre implementeringen av ideen.

På lang sikt synes effekten av oversettelsen å være mer uklar. Presset fra eksterne er fortsatt sterkt, og ledelsen opprettholder trykket for å ha systemet i bruk, men mangel på prat og engasjement kan føre til at systemet blir frakoblet. En annen effekt av oversettelsen virker å være større avstand mellom profesjon (det operative) og administrasjon (forvaltningen). Yrkesmilitære har fokus på det primære, sine operative kapasiteter. Administrator-rollen virker for dem som et unødig vedheng. Denne noe dikotomiske tilstanden mellom profesjonen og administrasjonen (som gjerne preger profesjonelle byråkratier), virker å bli forsterket av intern kontroll. På spørsmål om intern kontroll bidrar til måloppnåelse svarer IO5 (4.9.2012):

"[...] Ikke i forhold til operative kvaliteter. Men i forhold til hvor flink vi er til å følge regelverk osv. Intern kontroll måler ikke operative kapasiteter, som utgjør vår kjernevirksomhet".

Og i den grad den interne kontrollen bidrar til en ressurskonflikt, bidrar den til en større grad av frustrasjon og indignasjon mot det som sist oppfattes som en digresjon fra de aktiviteter som bidrar til faktisk måloppnåelse for avdelingen, nemlig det operative.

5 Konklusjon

Det innledende paradokset motiverte meg til å skrive denne oppgaven, var at Forsvaret har brukt store ressurser på å implementere ideer for å forbedre forvaltningen, samtidig som kritikk fra kontrollorganer som riksrevisjonen for manglende implementering av nettopp disse ideene har vedvart. Oversettelse som metafor virket som en spennende og ny måte å betrakte implementering av organisasjonsoppskrifter på, og jeg valgte derfor å studere hvordan Ebn har oversatt intern kontroll, og videre drøfte implikasjoner oversettelsen kan ha for hvordan ideen kommer til uttrykk som praksis. Gitt oppgavens begrensinger i form av utvalg, omfang og empiri, har jeg valgt å konkludere nøysomt, og heller drøfte implikasjoner for praksis som refleksjoner avslutningsvis.

Endringen har blitt gjennomført som en planlagt prosess i rammene av en tradisjonell strategi- og tilnærming. Hovedmotivet for å implementere intern kontroll virker å være det eksterne presset Forsvaret har opplevd, sammen med de krav som er fastsatt i statens lov- og regelverk (konkretisert i DIVØ). I lys av det overnevnte bakteppet, har det blitt beskrevet oversettelsesmønstre som faller innenfor den reproduserende modus - altså en tilnærmet gjengivelse av den originale idé som er presentert i DIVØ. Ledelsen har vært aktivt involvert i hele implementeringsprosessen, og det ble gitt få frihetsgrader for oversettelsen av intern kontroll. Årsaken til den sterke toppstyringen blir forklart som en måte å redusere usikkerheten for hva oversettelsen skulle lede til. Oversettelsesprosessen synes å ha blitt kontrollert gjennom stadig involvering fra ledelsen og prosjektgruppen, spesielt på uformelle arenaer i organisasjonen. Ideens omformbarhet har kanskje vært vurdert, men det framkommer ikke indikatorer på slike vurderinger i empirien.

Forsvaret er en disiplinær organisasjon hvor koblingene er faste. Selv om medarbeiderne er uenige, utfører de oppgaven som har blitt pålagt. Forsvaret har som nevnt implementert mange oppskrifter, og bærer preg av å være en multistandardorganisasjon. I den forbindelse virker pragmatisme å gjennomsyre holdningen nye oppskrifter i avdelingen, inkludert intern kontroll, og det synes som om konseptet blir anvendt som verktøy i den grad det ikke forstyrrer den operative kjernen. Jeg har argumentert for at bruk av ideens tilknyttede begreper og den grad av engasjement som ideen skaper, kan indikere hvordan ideen har festet seg som styrende for praksis. Under intervjuene framkom det at intern kontroll i liten grad

manifesterer seg som prat og engasjement, men det må da også nevnes at det har gått relativt kort tid siden ideen ble innført. Den dypere forståelsen av intern kontroll krever kanskje mer tid for å etablere seg. Det er da mulig oversettelsen av ideen vil fortsette å foregå i et sirkulært forløp - hvor ideen lures og bearbeides gradvis inn i organisasjonens vev, eller at den forblir dormende og kanskje blomster opp når "tiden krever det", som beskrevet av Røvik (2007).

Det synes også å være et skille mellom det operative (profesjonen) og forvaltningen (administrasjonen). En faktor som virker å ha hatt en effekt for denne diktomien, er oppfattelsen hvorfor intern kontroll har blitt implementert. Intensjonen har blitt forklart av intervjuobjektene som et ønske om å være i samsvar med krav fra omgivelsene, og at intern kontroll primært skal være et verktøy for ledelsen for å øke kontrollen med det administrative i organisasjonen. Denne erkjennelsen kan ha redusert brukernes motivasjon til å være aktive deltakere i oversettelsesprosessen. Praktiske forhold som de pålagte arbeidsoppgavene som følger den interne kontrollen, bidrar sannsynligvis til å forsterke ubalansen mellom det operative (profesjonen) og forvaltningen (administrasjonen), noe som virker å fremme frastøting av ideen, dermed også en mulig "avskrivning" av konseptet i organisasjonens framtid.

Hovedtyngden av oversettelsesarbeid synes å ha vært rettet en innskrivning av ideen i tid og lokasjon for Forsvaret som helhet, og de utfordringer som etaten opplever, som blant annet rapporten fra Riksrevisjonen; innskrivingen av intern kontroll har fokusert på et signal i tiden, men ikke spesifikt mot selve avdelingen og dens egenart. Omformingene av ideen har også vært rettet mot teknologi og estetikk. Når trekkene ved intern kontroll indikerer en moderat grad av omformbarhet, og trekkene ved relasjonen mellom idé og organisasjon blir begrenset til områder som brukergrensesnitt o.l., er det trolig valgt en omformingsmodus har ført til at ideen ikke er skrevet godt nok inn i organisasjonens lokale tid og form, og at den da kanskje mangler de kontekstavhengige attributter som gjør den interne kontrollen til en integrert og velfungerende del av organisasjonen.

Oversettelse av organisasjonsoppskrifter er ment å ha en styrende virkning på organisasjonens praksis. Intern kontroll er ment være integrert i virksomhetens prosesser, og sådan bidra

positivt til organisasjonens måloppnåelse. Ideen kan sies å gjennomgå visse stadier i oversettelsesprosessen, fra den kommer inn som en nyvinning og til den forhåpentligvis ender opp som en fast bestanddel i organisasjonen. Intern kontroll synes å være på et før-institusjonaliserings-stadium. Ideen har fått rotfeste primært i teknologi og atferd. Ansatte utfører arbeidsoppgaven med å rapportere selv om de ikke er enige i at dette er noe som gagnar avdelingen, og dette kan sannsynligvis tilsløre fenomener som frakobling og frastøting.

Mangel på oppslutning kan indikere dysfunksjonelle aspekter. For at ideen skal å få effekt i form av prat og engasjement, er det trolig nødvendig at ideen utstyres med lokale markører og oversettes slik at den samsvarer bedre med den kontekst den skal inn å virke i. Reduksjonisme kan også være et utilsiktet resultat av oversettelsen. Som beskrevet i analysedelen kan mangel på oversettelseskompetanse være en årsak til uintendert fratrekking, kombinert med ønsket om å bevare den opprinnelige idé i DIVØ. Konsekvensen ser ut til å være at intern kontroll fungerer mer som et verktøy, som består av arbeidsoppgavene med å legge inn data i sjekklisten (web-portalen), framfor å være et konsept som er integrert i daglig prat, og som bidrar med styringsinformasjon som øker engasjementet, og som over tid fremmer ideens intenderte virkning på praksis i organisasjonen.

Intervjuguide

- 1 Kan du fortelle litt om hvordan IK har påvirket deg i din arbeidshverdag? Hva er din rolle?
- 2 Hvordan var ditt "møte" med IK? Hvordan ble IK presentert?
- 3 Hva legger du i begrepet "intern kontroll"?
- 4 Hvordan synes du IK har forandret organisasjonen? Eksempelvis måter vi prater på? Nye måter vi gjør ting på? Nye rutiner og oppgaver?
- 5 Hvordan vil du beskrive endringsprosessen fra idé til "materie"? Var du inkludert i prosessen? Hadde du anledning til å påvirke noe? Synes du IK-systemet ble skreddersydd til organisasjonen eller var det mer en "ferdigpakke"?
- 6 Synes du IK er et styringskonsept eller er den mer et verktøy for å løse spesifikke utfordringer?
- 7 Hvorfor mener du vi driver med IK? Synes du IK fungerer (hvorfor / hvorfor ikke)?
- 8 Kan du nevne anledninger hvor IK er et samtaletema? I korridorprat, møter ect? Hvordan blir IK omtalt?
- 9 Har IK ført til endringer i form av nye teknologi og rutiner?
- 10 Gjør du noe annerledes nå i forhold til tiden før IK ble innført?
- 11 Har IK bidratt med noen suksesshistorier? Mener du IK har vært positivt eller negativt omtalt (både formelt og uformelt i organisasjonen)?
- 12 Mener du IK passer inn i organisasjonens kultur og historie? Når avvik er avdekket, hvordan mener du tiltak følges opp?
- 13 Mener du IK hjelper virksomheten nå sine mål? I så fall hvordan (hvorfor ikke)?
- 14 Utføres kontrollaktivitetene som IK-systemet legger opp til? Mener du at det måles på de rette områdene?

Referanseliste

Boxenbaum, E., Jonsson, S. (2008). Isomorphism, Diffusion and Decoupling. I ' *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*' Greenwood, R., Oliver, C., Shalin, K. & Suddaby, R. (ed.) SAGE Publications. 78-94.

Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1993). *The Reforming Organization*. London and New York: Routledge.

Committe of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) www.coso.org

Committe of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)

COSO-rapporten: Intern kontroll - et integrert rammeverk. (2009). Cappelen akademisk forlag. ISBN: 978-82-456-0170-1.

Criteria of Control Board (CoCo) – *Guidance on Control* (1995). Oversatt til norsk av Norges Interne Revisorers Forening – *Forvaltning, styring og kontroll – CoCo-rapporten*.

DiMaggio, P. & Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, vol. 48(2), 147-160

DIVØ: *Direktiv for virksomhets- og økonomistyring*, forsvarssjefen, 19. juni 2009.

Forsvaret (2010) *Status i innkjøpsprosessen, desember 2010*, <http://intranett.mil.no/felles/forvaltning>, artikkel er datert 7. januar 2011.

Forsvarets praktisering av intern kontroll, Vedlegg D til DIVØ, forsvarssjefen, 1. januar 2011.

Forsvarets veileder i intern kontroll, Forsvarsstaben, første utgave, 30. april 2010. (Veilederen er erstattet med vedlegg D til DIVØ).

Forsvarsdepartementet (2010) *Iverksettelsesbrev for Forsvaret for gjennomføringsåret 2010*.

Hofstede, G. (2001). *Cultures Consequences* (2.utg.). California: Sage Publications Inc.

Intern kontroll – et integrert rammeverk. COSO-rapporten (1996), Norsk Bankrevisorforening / Cappelen Akademisk Forlag.

Jacobsen, D. I. (2004). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Fagbokforlaget.

Jacobsen, D.I. og Thorsvik, J. (2009). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Fagbokforlaget.

Mål- og resultatstyring i staten: En veileder i resultatmåling

Mehmetoglu, M. (2004). *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Fagbokforlaget.

Merriam, S. (1998). *Case Study Research in Education: A Qualitative Approach*. San Francisco: Jossey-Bass.

Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, Vol 83, 21-44. Printed in Meyer, JW & Scott WR. (1992) *Organizational Environments*, Sage Publ.

Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, Vol 83, 21-44. Printed in Meyer, JW & Scott WR. (1992) *Organizational Environments*, Sage Publ.

Nohria, B. og Beer, M. (2000). *Breaking the code of change*. Harvard Business School Press.

Norges interne revisorers forening www.nirf.org

Nyeng, F. (2004). *Vitenskapsteori for økonomer*. Abstrakt Forlag.

Ouchi, W.G. (1980). Markets, Bureaucracies, and Clans. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25, 129-140. Printed in Berry, AJ. et al (eds). (1998) *Management Control Theory*. Ashgate-Darhmouth Pubs.

Retningslinjer for utøvelse av regnskapsprosessen i Forsvaret, Forsvarets regnskapsadministrasjon, 1. september 2009.

Revisjon av anskaffelsesvirksomheten i Forsvaret, Forsvarsdepartementets internrevisjon, 25. august 2010.

Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren. Dokument 3:9 (2010-2011). http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2010-2011/Dokument%203/Dokumentbase_3_9_2010_2011.pdf

Risikostyring i staten – Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen (2005), Senter for statlig økonomistyring, 8. desember 2005.

Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner*. Universitetsforlaget.

Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A. (2000). *Research Methods for Business Students*. 2nd edition. Prentice Hall.

Senter for statlig økonomistyring www.sfso.no

St.meld. nr. 29 (2004-2005) Om merforbruket på forsvarsbudsjettet i 2004

The institute of Internal Auditors www.theiia.com

Tolbert, P.S. og Zucker, L.G. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. I ' *The SAGE Handbook of organizational studies*' Clegg, S.R., Hardy, S. & Nord, W.R. (ed.) SAGE Publications. 175-190

www.sfso.no(a)

http://www.sfso.no/upload/stab/info/Artikler%20og%20presentasjoner/Hvor%20ligger%20Forsvarets%20utfordringer%20for%20%C3%A5%20bli%20ledende%20i%20forvaltningen%20mht.%20%C3%B8konomistyring_Forsvaret%2027%20mars%202007.pdf (hentet ut 21.9.2012)