

Handelshøgskolen

## **Mål-, resultat- og risikostyring i Forsvarets lønnsadministrasjon**

*Ideell eller seremoniell implementering?*

—

**Line Beate Thobiassen**

*Masteroppgave i økonomi og administrasjon – mai 2015*



## **Forord**

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på to spennende år av masterstudiet i økonomi og administrasjon. Studien i min masteroppgave er forankret i fordypningen økonomisk analyse, og utgjør 30 studiepoeng. Jeg ønsker å takke ansatte i Forsvarets lønnsadministrasjon som har bidratt til studien, satt av tid til intervju og delt sine erfaringer. En ekstra takk rettes til Torstein Svendsen, som gjorde det mulig for meg å gjennomføre en studie om hvordan Forsvarets lønnsadministrasjon anvender mål-, resultat- og risikostyring. Dette har vært en spennende prosess, og det har vært spesielt lærerikt å få undersøke teori mot praksis.

Jeg ønsker å takke veileder Elsa Solstad for konstruktiv kritikk, veiledning og engasjement gjennom hele prosessen. Din kunnskap, erfaring og dine kritiske spørsmål har bidratt til at dette har vært en svært lærerik prosess for meg.

Samtidig vil jeg takke familie og venner for deres tålmodighet gjennom studietiden. En spesielt stor takk rettes til min samboer Martin for tålmodighet og god støtte.

Harstad, 30.05.2015

Line Beate Thobiassen



## Sammendrag

Tradisjonelle styringsverktøy har blitt kritisert for ikke å møte utfordringer som dagens virksomheter står overfor. I lys av kritikken har det blitt utviklet flere nye verktøy, slik som balansert målstyring. Forsvarets styringssystem, *mål-, resultat- og risikostyring*, studeres i denne studien ut fra å være en oversettelse av styringsverktøyene balansert målstyring og risikostyring. Denne studien søker å svare på: «*I hvilken grad er mål-, resultat- og risikostyring implementert i Forsvarets lønnsadministrasjon?*». I en tidligere studie konkluderte Dale (2014) med at Luftforsvaret ikke anvender *mål-, resultat- og risikostyring* i henhold til beskrivelsene. I denne studien undersøkes et tilnærmet likt tema i en administrativ driftsenhet i Forsvaret.

Studiens teoretiske rammeverk er basert på et normativt og deskriptivt perspektiv på økonomistyring. Det normative perspektivet knyttes til tradisjonell økonomistyring og den ideelle styringssirkelen. Det deskriptive perspektivet presenterer andre forklaringsvariabler for hvorfor virksomheter implementerer nye styringsverktøy, og gir ulike måter for oversettelse av verktøyene. Kommunikasjon er også sentralt for å vurdere i hvilken grad styringssystemet er implementert. Etersom mål-, resultat- og risikostyring er en oversettelse av balansert målstyring og risikostyring, forankres også studien i teori om disse. I studien er det benyttet en kvalitativ forskningsprosess ved bruk av dokumentstudier og intervjuer. Dokumentene som studeres er Forsvarets overordnede styringsdokumenter, og interne dokumenter fra Forsvarets lønnsadministrasjon. Problemstillingen studeres på to nivåer i Forsvarets lønnsadministrasjon; hos toppledelsen og teamledere.

Studien tar utgangspunkt i Fenton-O’Creevy et al. (2011) sin klassifisering av ideell og seremoniell implementering av styringssystemer, men jeg velger å se på dette som en skala med to ytterpunkter. Funnene viser at Forsvarets lønnsadministrasjon har utviklet de formelle elementene i MRR. Selv om de formelle elementene er implementert, viser funn at hvordan ledergruppen arbeider med MRR er delvis dekoblet fra de formelle elementene. Dette med bakgrunn i at MRR bare formelt diskuteres en gang i måneden på ledergruppemøter. Funnene viser at teamlederne i ulik grad arbeider med MRR i sine team. Funnene viser også at MRR benyttes til både diagnostisk og interaktiv styring. På grunn av dette synes ikke MRR å være fullstendig ideelt implementert i FLA. Funnene tyder likevel på at MRR er nærmere en ideell implementering enn en seremoniell implementering i FLA.

## **Nøkkelord**

- Styringsverktøy
- Balansert målstyring
- Risikostyring
- Implementering
- Oversettelse

# Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	<b>iii</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>v</b>
<b>Nøkkelord</b> .....	<b>vi</b>
<b>Figur- og tabelloversikt</b> .....	<b>x</b>
<b>Figuroversikt</b> .....	<b>x</b>
<b>Tabelloversikt</b> .....	<b>x</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 Aktualisering</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2 Problemstilling</b> .....	<b>3</b>
<b>1.3 Studiens oppbygning</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Teoretisk rammeverk</b> .....	<b>5</b>
<b>2.1 Virksomhetsstyring</b> .....	<b>5</b>
<b>2.2 Tradisjonell, normativ økonomistyring</b> .....	<b>6</b>
2.2.1 Kritikk av tradisjonell økonomistyring.....	<b>9</b>
<b>2.3 Styringssystemer og styringsverktøy</b> .....	<b>10</b>
<b>2.4 Balansert målstyring</b> .....	<b>11</b>
2.4.1 De fire perspektivene, strategiske kart og balansert målekort.....	<b>12</b>
2.4.2 Ulike måter å anvende balansert målstyring .....	<b>14</b>
2.4.3 Tilpasning til offentlig sektor .....	<b>16</b>
2.4.4 Kritikk av balansert målstyring.....	<b>17</b>
<b>2.5 Risikostyring</b> .....	<b>19</b>
<b>2.6 Ny-institusjonelt perspektiv på økonomistyring</b> .....	<b>21</b>
2.6.1 Legitimitet og dekobling.....	<b>22</b>
2.6.2 Oversettelse av organisasjonsoppskrifter .....	<b>23</b>
2.6.3 Kritikk av ny-institusjonell teori.....	<b>25</b>
<b>2.7 Kommunikasjon</b> .....	<b>26</b>
<b>2.8 Oppsummering av teoretisk forankring</b> .....	<b>28</b>
<b>3. Metodisk tilnærming</b> .....	<b>30</b>
<b>3.1 Vitenskapsteoretisk ståsted</b> .....	<b>30</b>
<b>3.2 Forskningsdesign</b> .....	<b>31</b>
3.2.1 Tilnærming til forskning .....	<b>32</b>
3.2.2 Design .....	<b>32</b>

3.2.3 Tidsdimensjon .....	32
3.2.4 Intensiv eller ekstensiv studie .....	33
<b>3.3 Metodevalg .....</b>	<b>34</b>
<b>3.4 Forskningsprosessen .....</b>	<b>35</b>
3.4.1 Utvalg av case og problemstilling .....	35
3.4.2 Utvalg av informanter .....	36
3.4.3 Intervjuene .....	37
3.4.4 Dokumentstudier .....	38
3.4.5 Analyse av datamaterialet .....	39
<b>3.5 Studiens kvalitet .....</b>	<b>39</b>
3.5.1 Pålitelighet (reliabilitet) .....	40
3.5.2 Troverdighet (begrepsvaliditet) .....	41
3.5.3 Overførbarhet (ekstern validitet) .....	42
3.5.4 Bekreftbarhet (objektivitet) .....	42
<b>3.6 Forskningsetiske avveininger .....</b>	<b>43</b>
<b>4. Casebeskrivelse .....</b>	<b>44</b>
<b>4.1 Forsvaret .....</b>	<b>44</b>
<b>4.2 Forsvarets lønnsadministrasjon .....</b>	<b>45</b>
4.2.1 Organisasjonsstruktur .....	46
<b>4.3 Mål-, resultat- og risikostyring .....</b>	<b>46</b>
4.3.1 Målbildet .....	49
4.3.2 Styringskort .....	51
4.3.3 Risikostyring .....	52
<b>5. Presentasjon av empiriske funn .....</b>	<b>54</b>
<b>5.1 Økonomistyring i Forsvarets lønnsadministrasjon .....</b>	<b>54</b>
5.1.2 Oppsummering .....	56
<b>5.2 Mål-, resultat- og risikostyring .....</b>	<b>56</b>
5.2.1 Oppsummering .....	58
<b>5.3 Anvendelse av målbildet .....</b>	<b>58</b>
5.3.1 Mål- og resultatkrav .....	61
5.3.2 Oppsummering .....	61
<b>5.4 Anvendelse av styringskort .....</b>	<b>62</b>
5.4.1 Oppsummering .....	63
<b>5.5 Anvendelse av risikostyring .....</b>	<b>64</b>
5.5.1 Oppsummering .....	66



<b>5.6 Kommunikasjon av styringsinformasjon .....</b>	<b>66</b>
5.6.1 Oppsummering.....	68
<b>5.7 Generell oppfatning av mål-, resultat- og risikostyring.....</b>	<b>68</b>
5.7.1 Oppsummering.....	69
<b>5.8 Oppsummering av hovedfunn .....</b>	<b>69</b>
<b>6. Analyse .....</b>	<b>71</b>
<b>6.1 Økonomistyring i Forsvarets lønnsadministrasjon .....</b>	<b>71</b>
<b>6.2 Tilnærming til balansert målstyring og risikostyring.....</b>	<b>74</b>
6.2.1 Balansert målstyring i Forsvarets lønnsadministrasjon .....	74
6.2.2 Risikostyring i Forsvarets lønnsadministrasjon.....	76
<b>6.3 Implementering av mål-, resultat- og risikostyring.....</b>	<b>77</b>
6.3.1 Forsvarets lønnsadministrasjon sin virksomhetsplan.....	78
6.3.2 Anvendelse av målbildet, styringskort og risikostyring.....	79
<b>6.4 Involvering av teamledere i anvendelsen av mål-, resultat- og risikostyring.....</b>	<b>83</b>
6.4.1 Kommunikasjon mellom nivåene i Forsvarets lønnsadministrasjon .....	84
<b>7. Konklusjon .....</b>	<b>86</b>
<b>7.1 Konklusjon .....</b>	<b>86</b>
<b>7.2 Forslag til videre forskning .....</b>	<b>87</b>
<b>Referanseliste .....</b>	<b>88</b>
<b>Vedlegg 1: Intervjuguide til toppledelsen .....</b>	<b>94</b>
<b>Vedlegg 2: Intervjuguide til teamledere .....</b>	<b>98</b>
<b>Vedlegg 3: Organisasjonskart.....</b>	<b>102</b>

## **Figur- og tabelloversikt**

### ***Figuroversikt***

Figur 1: Den ideelle styringssirkelen	side 7
Figur 2: Illustrasjon av målekortperspektiv	side 12
Figur 3: Fire former for implementering	side 24
Figur 4: Organisasjonsstrukturen i Forsvaret	side 44
Figur 5: Eksempel på Forsvarssjefens målbilde	side 50
Figur 6: Eksempel på et styringskort	side 51
Figur 7: Eksempel på et risikobilde	side 52
Figur 8: FLA sitt målbilde for 2014	side 59
Figur 9: FLA sitt risikobilde for 2014 og kobling til målbilde	side 65

### ***Tabelloversikt***

Tabell 1: Tidsbruk fordelt på informantene	side 38
--	---------

# 1. Innledning

## 1.1 Aktualisering

Debatten knyttet til økonomistyring handler blant annet om kritikk av det tradisjonelle, og et innslag av mer moderne og avanserte løsninger (Bjørnenak, 2013b). Pettersen (2013) fremhever at kritikken har ført til store endringer i både den teoretiske og praktiske tilnærmingen til økonomistyring. I lys av kritikken mot tradisjonell økonomistyring har det blitt utviklet flere nye styringsverktøy, som har ført til økt fokus på å tilpasse verktøyene til hver enkelt virksomhet (Gjønnes & Tangenes, 2014). Hensikten var blant annet å gi ledelsen bedre beslutningsgrunnlag (Pettersen, 2013). Balansert målstyring oppstod som en løsning på kritikken mot tradisjonelle styringsverktøy (Gjønnes & Tangenes, 2014). Flere reformer i offentlig sektor har over lengre tid ført til at styringssystemer og styringsverktøy blir mer lik de som finnes i privat sektor. Fellestrekk ved reformene er at de bygger på en internasjonal trend under navnet New Public Management (Bjørnenak, 2010; Hood, 1995). New Public Management innebærer dermed økende adopsjon av markedsmodeller i offentlig sektor, hvor hensikten er å implementere prinsipper fra privat sektor (Hood, 1995). Dette har vært en viktig bidragsyter når det gjelder å skape rom for balansert målstyring i offentlige virksomheter (Abdel-Kader, Moufty & Laitinen, 2011; Gjønnes & Tangenes, 2014).

De siste 20 årene har effektivitet fått stor oppmerksomhet i virksomheter, noe som også gjenspeiles i offentlig sektor. Ny-institusjonell teori danner grunnlag for at styringsverktøy kan bli implementert av andre hensyn enn effektivitet (Meyer & Rowan, 1977; Sahlin-Andersson, 1996). Virksomheter kan implementere nye styringsverktøy for å tilegne seg legitimitet i sine institusjonelle omgivelser. Dersom styringsverktøyene ikke sammenfaller med interne effektivitetshensyn, kan virksomheten skape et gap mellom formelle strukturer og daglige arbeidsoppgaver (Meyer & Rowan, 1977; Sahlin-Andersson, 1996). Dette benevnes av Meyer & Rowan (1977) som dekobling, og knyttes av Sahlin-Andersson (1996) til seremoniell implementering av styringsverktøy. Dette vil således føre til at verktøyene i mindre grad påvirker arbeidsoppgavene som utføres i virksomheten (Fenton-O'Creivy et al., 2011; Meyer & Rowan, 1977; Sahlin-Andersson, 1996). Ifølge Meyer & Rowan (1977) leder dette til at virksomheter kan opprettholde legitimerende, formelle strukturer, samtidig som praktiske hensyn påvirker hvilke arbeidsoppgaver de ansatte utfører.

Dette fremhever Pettersen (2013) som forklaringen på hvorfor implementering av nye styringsverktøy ofte får andre effekter enn først forventet ut fra et normativt perspektiv. Studier har vist at om lag halvparten av implementering av avanserte målstyringsystemer mislykkes i praksis (Waal & Counet, 2009). Dette støttes også av andre studier, hvor balansert målstyring kritiseres for å ha mange mislykkede forsøk i praksis (Abdel-Kader et al., 2011). Både Røvik (1998b) og Fenton-O’Creevy et al. (2011) fremhever at alle virksomheter vil gjøre sin egen oversettelse av styringssystemer og styringsverktøy.

Denne studien finner sted i Forsvarets lønnsadministrasjon (FLA). FLA er en driftsenhet som gjennom sine oppdrag dekker hele Forsvaret. Styringssystemet *mål-, resultat- og risikostyring* (MRR), vil være en oversettelse av styringsverktøyene balansert målstyring og risikostyring. MRR er et viktig verktøy for å understøtte virksomhets- og økonomistyringen i Forsvaret. Dermed antas det at MRR som styringssystem er en kombinasjon av flere styringsverktøy.

Dale (2014) har gjennomført en studie som undersøker hvordan MRR blir anvendt i Luftforsvaret, og konkluderer med at styringssystemet er seremonielt implementert. Seremoniell implementering beskrives med at systemer tilsynelatende er implementert i virksomheten, uten at dette gjenspeiles i praksis (Fenton-O’Creevy et al., 2011). I den forbindelse hevder Dale (2014) at Forsvaret gjennom styringsdokumenter uttaler at de skal bruke MRR på en gitt måte, men i praksis brukes det på en annen måte. Videre fremhever Dale (2014:9) at studiens resultater mest sannsynlig tilsier en seremoniell implementering i Forsvaret, og at det: «(...) dermed leder til en lav grad av praktisk utøvelse av styringssystemet i organisasjonen som helhet». Forsvarets lønnsadministrasjon skiller seg ut ved å være en administrativ driftsenhet, og ved å utføre oppgaver som dekker hele Forsvaret. Forskere hevder at det finnes begrenset forskning på anvendelsen av balansert målstyring i offentlig sektor (Abdel-Kader et al., 2011). Mitt bidrag blir derfor å undersøke hvordan balansert målstyring i kombinasjon med risikostyring, er oversatt og anvendt i en offentlig virksomhet gjennom styringssystemet MRR. Dermed analyseres konklusjonen som Dale (2014) kom frem til i en annen driftsenhet i Forsvaret, som også bidrar til forståelse av hvordan MRR er implementert i Forsvaret som helhet. Ved å studere hvordan MRR er anvendt i flere driftsenheter, kan dette utvide kunnskap knyttet til bruken av systemet i ulike typer driftsenheter.

## **1.2 Problemstilling**

Senter for statlig økonomistyring (SSØ, 2010) og Forsvarsdepartementet fastslår at virksomhets- og økonomistyring i Forsvaret skal være basert på mål- og resultatstyring. Forsvaret har oversatt mål- og resultatstyring i staten ved å inkludere risikostyring. I *Direktiv for virksomhets- og økonomistyring* (DIVØ) beskriver Forsvaret hvordan egen virksomhet skal implementere MRR. Hver enkelt driftsenhet i Forsvaret har fremdeles muligheten til å tilpasse MRR til sin daglige drift (Forsvarsstaben, 2014). Dette skaper rom for at styringssystemet kan operasjonaliseres ulikt i virksomhetens forskjellige driftsenheter. Studiens problemstilling er derfor formulert som følger:

*«I hvilken grad er mål-, resultat- og risikostyring implementert i Forsvarets lønnsadministrasjon?».*

Ettersom studien har begrensninger i form av tid og omfang, er det ikke mulig å studere alle delene ved anvendelsen av MRR. I denne studien blir det derfor fokusert på implementering, som empirisk antas å ha stor innvirkning på den praktiske utførelsen av et styringssystem (Waal & Counet, 2009). Begrepet *implementert* vil følgelig også knyttes til hvordan Forsvarets lønnsadministrasjon anvender MRR. Fenton-O’Creevy et al. (2011) skiller mellom ideell og seremoniell implementering av systemer i en virksomhet. Ideell implementering vil være tilfellet dersom anvendelsen av MRR er i samsvar med beskrivelser av mål og hensikt i styringsdokumentene. En seremoniell implementering vil være tilfellet dersom formelle elementer og strukturer er utarbeidet, uten at disse påvirker hvilke arbeidsoppgaver som utføres i det daglige.

Mål-, resultat- og risikostyring er det gjeldende styringssystemet i Forsvaret, hvor mål- og resultatstyring i staten kombineres med risikostyring. Sammenhengen mellom disse forklares med at mål- og resultatstyring skal bidra til helhetlig perspektiv i virksomhets- og økonomistyringen, og risikostyring skal bidra til å håndtere forhold som kan ha negativ innvirkning på måloppnåelse (Forsvarsstaben, 2014). Studien har et normativt og deskriptivt perspektiv på økonomistyring. Ettersom studien også bygger på antakelsen om at MRR som styringssystem består av to styringsverktøy, vil det teoretiske rammeverket også inneholde teori om balansert målstyring og risikostyring. Dermed studeres disse to styringsverktøyene

gjennom styringssystemet MRR. Problemstillingen bidrar til innsikt i hvordan MRR er oversatt og anvendt i en administrativ driftsenhet i Forsvaret.

Studien avgrenses til å gjelde offentlig sektor. Det vil bare innhentes data fra Forsvarets lønnsadministrasjon, og studien avgrenses derfor til å gjelde denne driftsenheten i Forsvaret. Informantene som benyttes i denne studien består av ansatte fra denne driftsenheten. Unntaket er en tidligere ansatt i Økonomi- og styringsavdelingen i Forsvarsstaben, som har bidratt til utarbeidelse og formulering av DIVØ. De eksterne omgivelsene utelates i denne studien. Studien har et internt fokus, som innebærer at det kun er forhold som har betydning for FLA internt som studeres. Dermed utelukker dette de delene av styringssystemet som ikke er relevant på driftsenhetsnivå.

### ***1.3 Studiens oppbygning***

Kapittel 1 gir informasjon om studiens tema, aktualisering, problemstilling og avgrensninger. Videre i kapittel 2 presenteres relevant teori med utgangspunkt i problemstillingen. I kapittel 3 presenteres oppgavens forskningsdesign og metode for datainnsamling, samtidig som forskningsetiske forhold og studiens kvalitet vurderes. Kapittel 4 gir en casebeskrivelse av Forsvarets lønnsadministrasjon og deres virksomhets- og økonomistyring med hovedvekt på styringssystemet mål-, resultat- og risikostyring. I kapittel 5 presenteres studiens empiriske funn, som videre analyseres mot aktuelle teorier og forskning i kapittel 6. Avslutningsvis i kapittel 7 presenteres studiens konklusjon og forslag til videre forskning.

## **2. Teoretisk rammeverk**

I dette kapitlet presenteres studiens teoretiske rammeverk. Gjennom studien betraktes økonomistyring fra et normativt og deskriptivt perspektiv for å belyse kompleksiteten i bruk av styringsverktøy. Den normative innfallsvinkelen er knyttet til tradisjonell økonomistyring, hvor det søkes å forklare hvordan styringsverktøy bør være. Den deskriptive innfallsvinkelen er knyttet til ny-institusjonell teori, som kan bidra med andre forklaringsvariabler for hvorfor virksomheter tilegner seg nye styringsverktøy, og hvordan disse blir oversatt i virksomheten. Ettersom offentlige organisasjoner ofte har andre mål enn maksimering av profitt, så fremheves det at verktøyene må tilpasses den aktuelle konteksten (Pettersen, 2013). I lys av ny-institusjonell teori søkes det derfor å forklare hvordan styringsverktøy faktisk anvendes. Hensikten med å ta utgangspunkt i begge perspektivene, er å undersøke om MRR anvendes etter beskrivelsene av mål og hensikt. På den måten kan man undersøke i hvilken grad MRR er implementert i FLA. Bruk av ulike teorier innen økonomistyring kan belyse flere forhold ved implementering av styringsverktøy. Ifølge Nyland & Pettersen (2010) bør man ut fra et rasjonelt perspektiv utvikle styringsteknikker basert på arbeidsoppgaver og omgivelser. Likevel skaper standardisering av økonomistyring på tvers av sektorer i staten rom for at andre årsaker kan forklare implementering av styringsteknikkene (Nyland & Pettersen, 2010). Ettersom MRR som styringssystem antas å være en oversettelse av styringsverktøyene balansert målstyring og risikostyring, vil det videre i studien være fokus på disse.

Først i kapitlet defineres det hva som menes med virksomhetsstyring i denne studien. Deretter presenteres normativ teori som forklarer økonomistyring ut fra et rasjonelt og formålstjenlig perspektiv med fokus på tradisjonelle styringsverktøy. I lys av kritikken mot tradisjonell økonomistyring har det blitt utviklet flere alternative styringsverktøy, og videre presenteres følgelig teori om balansert målstyring og risikostyring. Deretter presenteres et deskriptivt syn på økonomistyring som tar utgangspunkt i ny-institusjonell teori, og avslutningsvis i kapitlet finnes teori om kommunikasjon. Studiens teoretiske rammeverk er valgt basert på hva som vil bidra til å gi svar på problemstillingen.

### ***2.1 Virksomhetsstyring***

Ifølge Hagness, Vatne & Nordheim (2014) fører strengere regelverk og økt behov for styring til at det stilles større krav til virksomhetsstyring i både privat og offentlig sektor. Sending

(2009) fremhever at god virksomhetsstyring over lengre tid har blitt assosiert med kvalitative forhold. Med kvalitative forhold menes blant annet bruk av ikke-finansielle data, som antas å ha effekt på finansielle nøkkeltall over tid (Sending, 2009). Hagness et al. (2014) mener effektiv virksomhetsstyring innebærer at virksomheten har strukturert oppfølging av måloppnåelse og usikkerhet fra strategi og til operativ drift, med hensikten om å sikre god styringsinformasjon og redusere usikkerheten knyttet til beslutningstaking. I den forbindelse trekker Hagness et al. (2014) frem at kunnskap om og forståelse av risiko vil være sentralt på alle nivåer. Ut fra dette defineres virksomhetsstyring som: «*Summen av de strukturer, prosesser og verktøy som brukes for å styre aktivitet, ressurser og risikoeksponering i en virksomhet*» (Hagness et al., 2014:35). Det er ikke alle som skiller virksomhetsstyring og økonomistyring fra hverandre. Flere forskere omtaler virksomhets- og økonomistyring med felles definisjoner (Gjønnes & Tangenes, 2014; Sending, Tangenes & Gjønnes, 2007). Gjennom denne studien anses styringssystemer og styringsverktøy å være en del av økonomistyringen, som understøtter organisasjonens overordnede virksomhetsstyring.

## **2.2 Tradisjonell, normativ økonomistyring**

Tradisjonell tilnærming til økonomistyring anses ofte for å være rasjonell og normativ, og beskriver hvordan styring bør være. Pettersen (2013) fremhever formålsrasjonelle aktører med full informasjon, og entydige og klare målsettinger som forutsetninger for denne tilnærmingen. Økonomistyring blir definert på forskjellige måter. Ifølge Anthony (1965:32) er økonomistyring: «*The process by which managers assure that resources are obtained and used effectively and efficiently in the accomplishment of the organization's objectives*». Pettersen (2013) mener denne definisjonen representerer et internt og formålstjenlig perspektiv på økonomistyring uten hensyn til organisasjonens omgivelser.

Pettersen & Bjørnenak (2003:39) beskriver økonomistyring som en kontinuerlig prosess, og definerer det som følger: «*Den aktiviteten i en organisasjon som tar sikte på å styre ressursbruken mot maksimering av overordnede målsettinger*». Ifølge Pettersen (2013) knyttes denne definisjonen til formålstjenlig styring med fokus på best mulig ressursutnyttelse og beslutningstaking for prioritering av ressursbruk. Formelle styringsverktøy benyttes av organisasjoner for å innhente korrekt og pålitelig styringsinformasjon for å støtte beslutninger (Pettersen, 2013). Selv om det ikke er enighet om en entydig definisjon på økonomistyring, så er effektiv bruk av ressurser for å maksimere overordnede målsettinger felles for disse.



Gjønnnes & Tangenes (2014) fremhever beslutningsstøtte og ressurs- og prestasjonsstyring som sentrale elementer i god virksomhets- og økonomistyring. Økonomistyringens rolle er å sikre at virksomheter utformer effektive systemer som skal bidra til at virksomheten beveger seg i retning av sine overordnede mål (Anthony & Young, 2003). Tradisjonelt sett knyttes ofte begrepet økonomistyring til bruken av budsjett og regnskap (Busch, 2005).

Anthony & Young (2003) beskriver økonomistyring som en kontinuerlig og lukket prosess, med fire faser som oppstår i en regelmessig syklus. Denne kaller Anthony & Young (2003) for *den ideelle styringssirkelen*, som illustreres i figur 1:



Figur 1: Den ideelle styringssirkelen, inspirert av Anthony & Young (2003:19).

De fire fasene som er illustrert i figur 1, representerer teknikker og systemer som ledelsen benytter for å nå virksomhetens mål (Pettersen, 2013). Ifølge Anthony & Young (2003) starter prosessen med utforming av en *strategisk plan*, hvor det blir lagt planer for fremtidig drift som også innebærer visjoner og overordnede mål. I fasen for *budsjettforberedelser* blir de strategiske planene operasjonalisert til det operative nivået i virksomheten, og kommuniseres til de ansatte gjennom budsjettet. Samtidig blir også ansvarsområdene klart definert (Anthony & Young, 2003). I den påfølgende fasen for *drift og måling* registreres periodens ressursbruk og produksjon, som også kontrolleres av ledelsen (Anthony & Young, 2003). Til slutt i fasen for *rapportering og evaluering* brukes regnskapsinformasjon fra forrige fase til å oppsummere og analysere periodens faktiske ressursbruk og produksjon (Anthony & Young, 2003). Denne informasjonen sammenlignes med planlagt ressursbruk og

produksjon, og danner grunnlaget for å evaluere prosessen. Ifølge Anthony & Young (2003) lukker denne fasen styringssirkelen.

Ettersom styringssirkelen er en kontinuerlig prosess, så er hensikten at evalueringsfasen kan føre til endringer i de strategiske planene (Anthony & Young, 2003). Ideell styring forutsetter derfor en kobling mellom strategiske planer, og budsjett og regnskap (Anthony & Young, 2003; Pettersen & Bjørnenak, 2003). Pettersen & Bjørnenak (2003) forklarer også at formålsrasjonell styring er basert på samsvar mellom det som er planlagt og det som faktisk utføres i virksomheten. Dersom ufullstendig informasjon blir lagt til grunn for økonomiske beslutninger, vil det føre til at evaluering og tiltak gjennomføres uten at virksomheten vet de økonomiske konsekvensene (Pettersen & Bjørnenak, 2003). Anthony & Young (2003) fremhever i den forbindelse at brudd i noen av koblingene vil føre til et styringsproblem. Virksomhetens styringssystem formes rundt den ideelle styringssirkelen, og har til hensikt å skape koblinger mellom de fire fasene (Nyland & Pettersen, 2010).

Ifølge Nyland & Pettersen (2010) er det også denne tilnærmingen de normative styringsmodellene i NPM-reformene er basert på. Ettersom reformene er basert på styringslogikk fra privat sektor, så utfordres forutsetningene for modellene i offentlig sektor (Nyland & Pettersen, 2010). Dette forklares med at offentlige organisasjoner ofte består av flere målsettinger som kan komme i konflikt med hverandre. Pettersen & Bjørnenak (2003) fremhever at offentlige organisasjoner har blitt kritisert for ikke å integrere strategi, budsjett, handlinger og regnskap. I forbindelse med dette blir den ideelle styringssirkelen beskrevet som en styringsmodell med fire verdener, med brudd i hver kobling (Pettersen & Bjørnenak, 2003). Da vil målsettinger være frikoblet fra budsjett og handling, strategien vil ikke ha økonomiske konsekvenser, og planene utarbeides uten at de har innflytelse på budsjettvedtakene (Pettersen & Bjørnenak, 2003). Måloppnåelse knyttes ofte til å holde budsjettene, selv om disse kritiseres for ikke å ha en sterk kobling til handling og aktivitet. Regnskapsinformasjon benyttes i mindre grad av virksomheter som ”feedback” til vurdering av virksomhetens strategiske valg (Pettersen & Bjørnenak, 2003). Derfor mener Pettersen & Bjørnenak (2003) at regnskap ofte utformes mest for kontroll og historisk informasjon.

### 2.2.1 Kritikk av tradisjonell økonomistyring

Empirisk forskning har de siste 20 årene har fokusert på den manglende koblingen mellom strategisk tenkning og regnskaps- og budsjettarbeid (Pettersen, 2013). Bjørnenak & Olsen (2013) fremhever at virksomheter kan bli for opptatt av historie og for lite fremtidsrettet, som følge av overdrevent fokus på finansielle forhold. Dette kan gi et for kort perspektiv for strukturelle og strategiske beslutninger (Bjørnenak & Olsen, 2013). Ifølge Pettersen (2013) vil typene av økonomiske styringsverktøy finnes i styringssystemer på tre nivåer i en organisasjon. På det strategiske nivået rettes verktøyene mot utvikling, implementering og kommunikasjon av strategi. På det administrative nivået blir det gjennomført kontroller og oppfølging av ressursbruk og prestasjoner, og på det operative nivået fokuseres det på organisasjonens arbeidsprosesser (Pettersen, 2013). Tradisjonell styring har blitt kritisert for å ha et for stort fokus på det administrative nivået, og Bjørnenak (2003) viser derfor til en ny trend hvor fokuset rettes mot det strategiske og operative nivået.

Gjønnes & Tangenes (2014) fremhever at økonomistyring har gjennomgått et paradigmeskift, ved at tradisjonelle styringsverktøy blir byttet ut for å håndtere nåværende utfordringer på en bedre måte. Dette startet med en bok av Johnson og Kaplan i 1987, og benevnes senere som *Relevance Lost-debatten*. Kjernen i debatten var styringsinformasjonen som virksomheter fikk fra styringsverktøyene. Tradisjonelle styringsverktøy ble kritisert for at styringsinformasjonen kommer for sent, er for aggregert, og inneholder lav validitet (Johnson & Kaplan, 1987). Ifølge Bjørnenak & Olsen (2013) har løsningen på kritikken vært å endre, supplere eller avskaffe budsjetter som styringsverktøy. I Norge har løsninger i hovedsak vist seg å gjelde forbedringer av budsjettssystemene, eller å supplere budsjettssystemer med andre verktøy (Bjørnenak & Olsen, 2013). I lys av kritikken ble det utviklet flere nye styringsverktøy, slik som *Activity Based Costing*, *Activity Based Management* og *Balansert Målstyring*. Flere viser til at verktøyene ble introdusert for å gjenvinne styringens relevans (Bjørnenak, 2003; Gjønnes & Tangenes, 2014). Ettersom MRR som styringssystem studeres med utgangspunkt i flere styringsverktøy, så er kritikken av tradisjonelle verktøy relevant for hvordan balansert målstyring og risikostyring har blitt implementert i Forsvaret.

### ***2.3 Styringssystemer og styringsverktøy***

I denne studien antas det at et styringssystem kan bestå av flere styringsverktøy. Derfor er det også hensiktsmessig å vurdere teori knyttet til anvendelsen av styringssystemer i en virksomhet. Styringssystemene som man finner i ulike virksomheter er forskjellige. Et styringssystem som fungerer bra i en virksomhet, vil kreve tilpasning for å kunne bidra til å nå mål og følge strategier i andre virksomheter (Anthony & Young, 2003). Dette fremheves også av Otley (1980) under benevnelsen betingelsesteori, som er basert på forutsetningen om at det ikke finnes et universelt system som kan anvendes i alle virksomheter under alle omstendigheter. Derfor må styringssystemet tilpasses virksomhetens indre og ytre miljø (Chenhall, 2003; Otley, 1980; Pettersen, 2013). Ifølge Pettersen (2013) bør systemene også være avhengig av den strategiske situasjonen som virksomheten befinner seg i, og støtte opp om strategiske valg og posisjonering.

Ifølge Simons (2000) kan et styringssystem brukes på flere måter for å kommunisere og kontrollere virksomhetens strategi effektivt. Simons (2000) skiller mellom diagnostisk og interaktiv styring. *Diagnostisk styring* handler om kommunikasjon av kritiske prestasjonsfaktorer, og overvåking av hvordan tilsiktet strategi blir implementert. Diagnostiske styringssystemer er designet for å overvåke, gi tilbakemeldinger og iverksette tiltak dersom det oppstår avvik mellom handlingsplaner og mål. Uten disse kan ikke ledelsen kommunisere og implementere strategien effektivt i store og komplekse virksomheter (Simons, 2000). Ved diagnostisk styring reduseres behovet for kommunikasjon, ettersom de ansatte vet hva som skal til for å korrigere virksomhetens aktiviteter. Diagnostisk styring knyttes til rapporteringer, og er en top-down-prosess for implementering av strategi.

En virksomhet kan også benytte styringssystemet til interaktiv styring, som knyttes til strategisk usikkerhet. *Interaktiv styring* gjelder det formelle styringssystemet som lederne bruker til å involvere seg personlig i beslutningsaktiviteter på andre nivåer i virksomheten, og defineres av hvordan lederne velger å bruke systemet og involvere de ansatte (Simons, 2000). Simons (2000) forklarer at interaktiv bruk av systemene alltid vil være ansikt-til-ansikt og involvere teamledere direkte. Det handler om at virksomheten i fellesskap skal komme frem til gode løsninger for å sikre de usikre omgivelsene, og blir en bottom-up-prosess hvor ledelsen aktivt deltar gjennom dialog med de ansatte (Simons, 2000). Simons (2000) legger vekt på at forskjellen mellom diagnostisk og interaktiv styring ikke ligger i det tekniske

systemet, men at det handler om hvordan lederne velger å bruke systemene. Balansert målstyring kan ifølge Simons (2000) brukes til både diagnostisk og interaktiv styring.

Videre i denne studien vil det legges vekt på to styringsverktøy som styringssystemet MRR vil være basert på; balansert målstyring og risikostyring. Madsen & Stenheim (2014) mener balansert målstyring har blitt institusjonalisert som en del av det som regnes som god praksis innen økonomistyring. Det har også blitt hevdet at risikostyring, som en del av økonomistyring, har blitt viet for lite oppmerksomhet (Bjørnenak, 2010).

## **2.4 Balansert målstyring**

*The Balanced Scorecard*, som oversettes til balansert målstyring, ble introdusert av Kaplan og Norton i 1992 med utgangspunktet om at finansielle måltall alene ikke var tilstrekkelig i et styringsverktøy (Gjønnes & Tangenes, 2014; Kaplan & Norton, 1992; Kaplan & Norton, 2001). Balansert målstyring innebærer at de finansielle måltallene skal suppleres med målinger på ikke-finansielle områder, som begrunnes med at sistnevnte er driverne bak fremtidige finansielle prestasjoner (Kaplan & Norton, 1992). Balansert målstyring bygger dermed på en bærende idé om å inkludere flere måleinstrumenter i resultatmålingen for å gi en mer helhetlig rapportering (Pettersen & Bjørnenak, 2003), og for å gi ledelsen bedre beslutningsgrunnlag (Madsen & Stenheim, 2014). Balansert målstyring baseres på troen om at: «*What you measure is what you get*» (Kaplan & Norton, 1992:71), som handler om at ansatte vil tilpasse sin atferd for å nå målene, og at målene derfor må utformes for å drive menneskene mot virksomhetens overordnede visjon (Gjønnes & Tangenes, 2014; Kaplan & Norton, 1992).

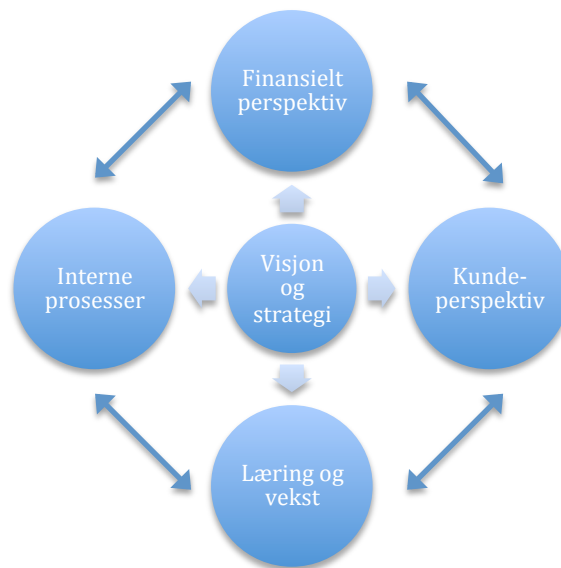
Ved introduksjonen i 1992 ble balansert målstyring presentert som et verktøy for måling og oppfølging. I etterkant har Kaplan og Norton utviklet det til å bli et verktøy for implementering og støtte av strategi (Bjørnenak, 2003; Gjønnes & Tangenes, 2014). Mooraj, Oyon & Hostettler (1999) beskriver balansert målstyring som et strategisk styringsverktøy. Til tross for denne utviklingen gir studier inntrykk av at virksomheter i Skandinavia i første rekke bruker dette som et måleverktøy (Ax & Bjørnenak, 2005). Madsen & Stenheim (2014) fremhever at mange virksomheter i praksis bruker enklere versjoner av balansert målstyring, hvor fokuset er på prestasjonsmåling. Selv om studier viser at balansert målstyring tidligere i hovedsak har fungert som et verktøy for å evaluere og motivere prestasjoner, så tilbyr

verktøyet gode muligheter for å utvikle, kommunisere og implementere strategi (Malmi, 2001). Husby & Løvlie (1998) hevder at regelmessige rapporteringer fører til at ledere kan evaluere sine strategiske valg. Videre beskrives balansert målstyring nærmere gjennom bruken av målekortperspektiver, strategiske kart og balansert målekort.

#### 2.4.1 De fire perspektivene, strategiske kart og balansert målekort

I balansert målstyring blir virksomhetens utvikling knyttet til visjon og strategiske mål, gjennom å belyse finansielle og ikke-finansielle forhold (Hoff & Holving, 2003). De *finansielle måltallene* viser resultater av handlinger som allerede er gjennomført, og målinger på *ikke-finansielle områder* representerer driverne bak fremtidige finansielle prestasjoner (Kaplan & Norton, 1992). Dermed gjennomfører virksomheter måling og oppfølging langs flere dimensjoner enn bare den finansielle. I balansert målstyring beskrives virksomhetens verdiskapningsprosess som en årsak-virkningsprosess (Gjønnes & Tangenes, 2014).

Finansielle forhold kan ikke styres direkte, og må derfor påvirkes gjennom lavere nivåer i årsak-virkningskjeden. Nivåene kalles for målekortperspektiver, og er koblet til virksomhetens strategi og til hverandre gjennom kausale sammenhenger. Ettersom balansert målstyring i utgangspunktet er rettet mot virksomheter med forretningsmessig formål (Gjønnes & Tangenes, 2014), er de ulike perspektivene: *det finansielle perspektivet*, *kundeperspektivet*, *interne-prosesser perspektivet* og *læring og vekst* (Kaplan & Norton, 1996b). Dette illustreres i figur 2:



Figur 2: Illustrasjon av målekortperspektiver, inspirert av Kaplan & Norton (1996b:76).

Øverst i årsak-virkningsskjeden er det *finansielle perspektivet*, som handler om å skape mest mulig verdi for aksjonærene. Videre i *kundeperspektivet* må virksomheten vurdere tiltak som skaper større verdi for kunden ved å fokusere på kritiske faktorer. I perspektivet for *interne prosesser* må det vurderes hvilke prosesser som er kritiske for at virksomheten skal kunne tilfredsstillende kunder og aksjonærer. I det nederste perspektivet for *læring og vekst* må det vurderes hva som er nødvendig for å forbedre viktige prosesser for å øke kunde verdi, som deretter vil øke aksjonærenes verdi (Gjønnes & Tangenes, 2014; Kaplan & Norton, 1992; Kaplan & Norton, 1996a; Kaplan & Norton, 2001). Kausaliteten i balansert målstyring består av at målene i perspektivet for *læring og vekst* er drivere for å oppnå målene i *interne prosesser*, som igjen er drivere for å oppnå mål i *kundeperspektivet*, som til slutt kan føre til en forbedring i det *finansielle perspektivet*. Ifølge Pettersen & Bjørnenak (2003) er ikke de fire perspektivene gjensidig utelukkende, som innebærer at de kan overlape hverandre.

Et strategisk kart beskrives av Niven (2008:15) som: «*A one-page graphical representation of what you must do well in each of the four perspectives in order to successfully execute your strategy*». Følgelig vil dette vise årsak-virkningsstrukturen som eksisterer mellom ulike strategiske målsettinger, og vil også reflektere virksomhetens strategiske prioriteringer (Gjønnes & Tangenes, 2014). Innen hvert målekortperspektiv skal det defineres mål, som skal føre til at virksomheten utøver sin strategi (Niven, 2008). Dermed brukes det strategiske kartet til å visualisere og kommunisere strategien i hele organisasjonen (Madsen & Stenheim, 2014). Målene i det strategiske kartet skal representere hva som er kritisk for at virksomheten skal kunne realisere sin strategi (Niven, 2008).

Etter utforming av et strategisk kart, vil strategien oversettes til operative termer gjennom målekortet. Innenfor hvert mål defineres relevante suksessfaktorer, som deretter kvantifiseres gjennom måleparametere for når de ulike suksessfaktorene er oppfylt (Gjønnes & Tangenes, 2014). Dette innebærer at man må sette ønsket nivå på styringsparameterne. Videre må man konkretisere hvordan disse kan påvirkes gjennom handlinger eller tiltak (Pettersen & Bjørnenak, 2003). Etersom målekortet også består av årsak-virkningsstrukturen, er hensikten at tiltak i de andre perspektivene til slutt skal føre til forbedringer i det finansielle perspektivet (Gjønnes & Tangenes, 2014; Pettersen & Bjørnenak, 2003). Dermed er ikke balansert målstyring bare et sett av finansielle og ikke-finansielle faktorer. Empiriske funn viser at i organisasjoner hvor ideen om kausale forhold ikke var godt nok forstått, resulterte dette i at perspektiver og målinger var uavhengige (Malmi, 2001).

## 2.4.2 Ulike måter å anvende balansert målstyring

Forskning viser at begrepet *balansert målstyring* kan forstås på ulike måter av ledere i og på tvers av virksomheter (Braam & Nijssen, 2004; Soderberg et al., 2011; Speckbacher, Bischof & Pfeiffer, 2003), som antyder at prestasjonsmålingssystemene som implementeres er annerledes enn det Kaplan og Norton hadde sett for seg (Soderberg et al., 2011). I denne sammenheng har det blitt hevdet at man ikke bør oppfatte balansert målstyring som et verktøy med universelle egenskaper og bruksområder, men heller som et fleksibelt verktøy som kan fungere som utgangspunkt for å utvikle ulike styringssystemer (Stemsrudhagen, 2003). Etersom verktøyet kan brukes på mange måter og har mange funksjonsområder, mener Braam & Nijssen (2004) at balansert målstyring blir en felles benevnelse for de ulike forståelsene av verktøyet.

Madsen & Stenheim (2014) fremhever at forskere har identifisert flere typer eller variasjoner av balansert målstyring. Ifølge Speckbacher et al. (2003) kan balansert målstyring anvendes på tre ulike måter. Den første versjonen innebærer prestasjonsmåling med finansielle og ikke-finansielle faktorer. Den andre versjonen bygger videre på den første, ved i tillegg å beskrive organisasjonens strategi ved hjelp av årsak-virkningssammenhenger. Den siste versjonen beskrives som avansert anvendelse av styringsverktøyet, hvor balansert målstyring også er koblet til belønningssystemer (Speckbacher et al., 2003). I den siste versjonen trekker Speckbacher et al. (2003) frem at strategien implementeres ved å definere måleparametere, handlingsplaner, strategiske kart og resultater. I sin studie fant Speckbacher et al. (2003) at et fåtall av organisasjonene brukte avanserte versjoner av balansert målstyring.

En senere studie har også identifisert ulike typer balansert målstyring (Soderberg et al., 2011). Balansert målstyring beskrives her ut fra helt enkle versjoner hvor prestasjonsmål er utledet fra organisasjonens strategi, og til mer avanserte versjoner hvor det eksisterer balanse, kausale koblinger, dobbelkretslæring og kompensasjon (Soderberg et al., 2011). I studien til Soderberg et al. (2011) kom det frem at et større antall bedrifter brukte avanserte versjoner av balansert målstyring. Madsen & Stenheim (2014) mener forskjellene mellom Speckbacher et al. (2003) og Soderberg et al. (2011) sine funn skyldes tidspunktet for gjennomføring. Med dette menes at tidligere var avanserte versjoner av balansert målstyring fremdeles nytt og ukjent, men at virksomheter nå bruker mer avanserte versjoner som blant annet inkluderer strategiske kart (Madsen & Stenheim, 2014).



Hoff & Holving (2003) hevder at prinsippene som balansert målstyring bygger på kan benyttes til flere formål, slik som tradisjonelle strategi- og planprosesser, som en større del av endringsprosesser eller til å danne grunnlag for lederevalueringer. Det vises videre til at det også kan eksistere variasjoner knyttet til nivåene hvor utviklingen av balansert målstyring skjer. Derfor må virksomheten definere målet med styringsverktøyet og angi det organisatoriske nivået som skal arbeide med dette (Hoff & Holving, 2003). Dersom det er nødvendig å utvikle balansert målstyring på flere nivåer, fremhever Hoff & Holving (2003) at det er viktig å etablere sammenhengen mellom de ulike nivåene. Ettersom en virksomhet kan bestå av flere vertikale nivåer som er geografisk spredt (Hoff & Holving, 2003), vil overordnede strategiske kart og målekort være for abstrakt. Dette kan løses ved kaskadering, hvor virksomheten bryter de overordnede elementene ned på underordnet nivå. Hensikten er å bidra til strategirealisering på alle nivåer i virksomheten (Gjønnes & Tangenes, 2014; Niven, 2008).

Busch, Johnsen & Vanebo (1999) fremhever at det finnes flere tilnærminger til målstyring. En tilnærming er at organisasjonen utarbeider en virksomhetsplan, som Busch et al. (1999:229) forklarer med at: «*Virksomhetsplanen er en årlig plan som skal vise hvilke resultater vi tar sikte på å oppnå, og hvordan vi prioriterer bruken av våre ressurser*». Virksomhetsplanen beskrives som en årlig plan innenfor vedtatte budsjetttrammer, som blant annet inkluderer mål, ambisjoner om resultater, planlagte tiltak og virkemidler med definering av ansvar (Busch et al., 1999).

En forutsetning for anvendelsen av balansert målstyring er at virksomheten forholder seg til de finansielle og ikke-finansielle driverne som faktisk utgjør årsak-virkningsstrukturen i verdiskapningsprosessen (Gjønnes & Tangenes, 2014). Gjønnes & Tangenes (2014) mener derfor at det ikke er tilstrekkelig alene å operere med ikke-finansielle parametere. Dersom virksomheten ikke undersøker om det er et kausalforhold mellom handlinger og resultat, så kan organisasjonen ende opp med å måle for mye, og måle deler av prestasjoner som ikke har betydning for resultatene (Ittner & Larcker, 2003). En studie av Ittner & Larcker (2003) viste at virksomheter som la vekt på årsak-virkningssammenhenger fikk bedre finansielle resultater. Abdel-Kader et al. (2011) hevder at lønnsomhet opprettholdes over lengre tid dersom det foreligger en forståelse av sammenhengen mellom perspektivene. Kaplan & Norton (2001) viser selv til at mange hevder å bruke balansert målstyring ved å kombinere

finansielle og ikke-finansielle forhold, men som likevel mangler mål og middel for hvordan disse balanserte målene skal oppnås. Dette beskrives som en manglende kobling til strategi.

### 2.4.3 Tilpasning til offentlig sektor

I forrige delkapittel vises det til at balansert målstyring kan tolkes og forstås på ulike måter (Ax & Bjørnenak, 2005; Soderberg et al., 2011). Det er variasjonen i tolkninger som Madsen & Stenheim (2014) mener fører til at mange ulike aktører kan anvende balansert målstyring. Gjønnes & Tangenes (2014) fremhever New Public Management som kilden til at det er skapt et legitimt rom for balansert målstyring i offentlig sektor. Etersom de fleste virksomheter i offentlig sektor ikke har et økonomisk formål, så vil verdiskapning ofte dreie seg om å oppfylle et tildelt samfunnsoppdrag. Selv om balansert målstyring i utgangspunktet er utformet for virksomheter med forretningsmessig formål, så har verktøyet blitt anbefalt for og adoptert av offentlig sektor (Gjønnes & Tangenes, 2014; Niven, 2008). Kaplan & Norton (1996a:179) viste selv tidlig at balansert målstyring kunne være et velegnet verktøy for offentlig sektor: «*While the initial focus and application of the Balanced Scorecard has been in the for-profit (private) sector, the opportunity for the scorecard to improve the management of governmental and not-for-profit enterprises is, if anything, even greater*». Pettersen & Bjørnenak (2003) fremhever at verktøy fra privat sektor kan benyttes i det offentlige, dersom formål og hensiktsmessigheten vurderes nøye.

Kaplan & Norton (2001) mener en utfordring med balansert målstyring i offentlig sektor er at organisasjoner har vanskelig for å klart definere en strategi, og viser i den forbindelse til store strategidokumenter som ikke inneholder ønsker for fremtiden. Ifølge Abdel-Kader et al. (2011) mislykkes ofte offentlige organisasjoner med å formulere en visjon slik at balansert målstyring kan være verdifullt. I den ideelle balanserte målstyringsmodellen forutsettes det at å tilfredsstille eierne er organisasjonens eneste overordnede mål. Ifølge Pettersen & Bjørnenak (2003) blir dette en for snever målsetting i offentlig sektor, som ofte innebærer ulike interesser og målsettinger.

For at balansert målstyring skal fungere i offentlig sektor må målekortperspektivene tilpasses. Kaplan & Norton (2001) mener offentlige virksomheter bør ha et målekortperspektiv og overordnet mål som representerer deres langsiktige mål, slik at de andre målene orienteres mot å forbedre den overordnede målsettingen. Gjønnes & Tangenes (2014) anbefaler en

toppstyrt prosess i formuleringen av de ulike perspektivene. Det tidligere *finansielle perspektivet* bør nå rettes mot *interessentgruppen* som virksomhetens samfunnsoppdrag gjelder, og må inneholde kritiske faktorer for alle interessentgruppene (Gjønnes & Tangenes, 2014). Videre følger *leveranseperspektivet* som skal definere leveransene som tilfredsstillende brukerbehovene, og hvilke krav som stilles til disse. Nederst følger de to siste perspektivene som ble presentert i den opprinnelige balanserte målstyringsmodellen (Gjønnes & Tangenes, 2014). Pettersen & Bjørnenak (2003) hevder at det kan være nødvendig å ha flere perspektiver, og at hvert perspektiv må ha målsettinger som reflekterer virksomhetens strategi. Det vises også til at man likevel ikke bør utelukke *det finansielle perspektivet* helt i offentlig sektor, blant annet siden begrensede finansielle ressurser ofte er virksomhetens sentrale innsatsfaktor (Gjønnes & Tangenes, 2014; Niven, 2008).

#### **2.4.4 Kritikk av balansert målstyring**

Balansert målstyring har blitt kritisert for å ha et høyt antall mislykkede forsøk i praksis (Abdel-Kader et al., 2011). Studier har også vist at om lag halvparten av implementering av avanserte målstyringsystemer, som blant annet balansert målstyring, mislykkes i praksis (Waal & Counet, 2009). Waal & Counet (2009) viser til flere vanlige årsaker til dette. Dersom toppledelsen eller mellomledere ikke er forpliktet til å implementere eller anvende systemene, vil det føre til at ansatte prioriterer mindre tid til disse. Dersom de ansatte heller ikke opplever forpliktelse til å anvende systemene, vil det være vanskelig for virksomheten å få aksepterte og vellykkede styringssystemer (Waal & Counet, 2009). Dersom informasjon fra systemene ikke benyttes til daglig styring av virksomheten, som for eksempel gjennomgang, analyser og diskusjoner av resultater, vil det ikke gjennomføres korrigerende handlinger. Dette kan således føre til at virksomheten ikke oppnår sine mål (Waal & Counet, 2009). Praktikere knytter i større grad årsakene til menneskelig atferd, mens akademikere hevder mislykket implementering skyldes utformingen av systemet (Waal & Counet, 2009).

Madsen & Stenheim (2014) viser til kritikk knyttet til om balansert målstyring klarer å leve opp til forventningene. Dette forklares med at det er vanskelig å dokumentere effekter av bruken (Madsen & Stenheim, 2014). Ettersom balansert målstyring har fått mye oppmerksomhet, mener Nørreklit (2000) det bør stilles spørsmål ved hvorvidt dette er en gyldig modell for å oppnå de resultatene som er lovet. Et strukturelt forhold som har fått mye kritikk er årsak-virkningssammenhengen som antas å eksistere mellom perspektivene (Abdel-

Kader et al., 2011; Madsen & Stenheim, 2014; Nørreklit, 2000; Nørreklit et al., 2012). I forhold til dette knyttes kritikken i hovedsak mot mangel på tidsdimensjon, uklarhet knyttet til sammenhengen mellom perspektivene (Madsen & Stenheim, 2014), og at det heller eksisterer gjensidig avhengighet mellom perspektivene (Nørreklit, 2000).

Når det gjelder tidsdimensjonen, viser Nørreklit (2000) til at det må være en tidsforskyvning mellom når årsaken oppstår og effekten inntreffer for at det skal være en kausal sammenheng. Dette beskrives som problematisk i balansert målstyring, ettersom årsak og virkning måles i målekortet på samme tidspunkt. Dersom en virksomhet har flere tiltak, mener Nørreklit (2000) at det også kan være vanskelig å se hvilken effekt tiltakene har gitt, og hvilke kausale sammenhenger som faktisk eksisterer.

Årsak-virkningssammenhengen tillater at målinger på ikke-finansielle områder kan benyttes til å forutsi fremtidige finansielle prestasjoner, og beskrives følgelig som en viktig forutsetning i balansert målstyring (Nørreklit, 2000). Denne forutsetningen løser også de utfordringene som primært er knyttet til tradisjonell økonomistyring (Kaplan & Norton, 1992). Ifølge Nørreklit (2000) er beskrivelsen av sammenhengen mellom perspektivene i balansert målstyring basert på tvetydige argumenter. Dette knyttes til at Kaplan & Norton (1996a) hevder det er en kausal sammenheng, samtidig som de baserer beskrivelsene på argumenter og konsepter basert på logikk. Nørreklit (2000) påpeker at elementer som eksisterer i kausale sammenhenger er logisk uavhengige. Dette betyr at sammenhengen mellom to fenomener kan påvises empirisk. Nørreklit (2000) fremhever i den sammenheng at logikk ikke kan bestemmes empirisk, og følgelig kan ikke et forhold mellom to fenomener være både empirisk og kausalt. Nørreklit (2000) viser til at mange av målene i balansert målstyring er basert på logiske sammenhenger, og at disse samtidig ikke kan være kausale sammenhenger. Dersom man antar at det eksisterer slike sammenhenger, kan det føre til feilaktige styringsparametere, som følgelig kan gi uheldige konsekvenser for virksomheten (Nørreklit, 2000). Nørreklit (2000) fremhever at det heller er gjensidig avhengighet mellom perspektivene. For at en virksomhet skal kunne investere i forskning og utvikling må den ha tilfredsstillende finansielle resultater, men virksomheten må også ha forskning og utvikling for å produsere tilfredsstillende finansielle resultater (Nørreklit, 2000).

Forholdene som belyses av Nørreklit (2000) knytter usikkerhet til fundamentale forutsetninger som balansert målstyring er basert på. Det vises imidlertid til at kritikken fra

Nørreklit (2000) er basert på eldre versjoner av balansert målstyring (Madsen & Stenheim, 2014). Madsen & Stenheim (2014) mener at balansert målstyringskonseptet har endret seg mye siden 1992, og at kritikken derfor til en viss grad retter seg mot en utdatert versjon av balansert målstyring.

En forutsetning i litteraturen om balansert målstyring er at organisasjoner er rasjonelle, og at det er mulig å planlegge en strategi, for så å implementere den i organisasjonen. På den måten antas det i stor grad at strategien utvikles på toppen av organisasjonen (Madsen & Stenheim, 2014). Det har blitt stilt spørsmål ved om dette gir et godt grunnlag for å iverksette strategien i praksis (Madsen & Stenheim, 2014; Nørreklit, 2000; Nørreklit et al., 2012).

På tross av kritikken er balansert målstyring et mye anvendt verktøy. Ifølge Paranjape, Rossiter & Pantano (2006) er balansert målstyring det prestasjonsmålingssystemet som er mest populært og allment implementert, og minst kritisert. Madsen & Stenheim (2014) viser til at balansert målstyring har blitt en av de mest innflytelsesrike konseptene i økonomistyring. Anvendelsen av ikke-finansiell informasjon beskrives også som en internasjonal trend, som har påvirket sterkt hvordan norske organisasjoner har blitt styrt (Braglien, 2011). Styringsverktøyet har fått mye oppmerksomhet i praksis, men også blant forskere som vises gjennom flere oppsummeringsartikler om balansert målstyring (Madsen & Stenheim, 2014; Stemsrudhagen, 2003). Anvendelsen av styringsverktøyet kan tilpasses til både privat og offentlig sektor (Gjønnes & Tangenes, 2014; Madsen & Stenheim, 2014), som gjør balansert målstyring relevant for denne studien.

## ***2.5 Risikostyring***

Innenfor økonomistyring har det blitt rettet økt oppmerksomhet mot risikostyring og intern kontroll de seneste årene (Gjønnes & Tangenes, 2014). Bjørnenak (2013a) fremhever at risikostyring vil være en naturlig og viktig del av en virksomhets økonomistyring. Gjønnes & Tangenes (2014) viser til at noen fremstiller risikostyring og intern kontroll som nødvendige komponenter i helhetlig virksomhetsstyring, og forklarer at dette synet har festet seg i statlig forvaltning i Norge. I delkapittel 2.1 ble det vist til viktigheten av kunnskap om og forståelse av risiko på alle nivåer i en virksomhet (Hagness et al., 2014). Hagness et al. (2014) hevder at ledelsen i en virksomhet ofte skiller risikostyring og virksomhetsstyring ved strategiske

beslutninger. Dersom risikostyring blir en isolert del av virksomheten, kan det føre til ineffektive styringssystemer (Hagness et al., 2014).

Miller (1992) hevder at det mangler en allment akseptert definisjon av risiko. March & Shapira (1987) viser til at risiko reflekterer variasjoner av mulige utfall og sannsynligheter, og de anser risiko for å være en viktig del av beslutningsteori. Hagness et al. (2014) beskriver risiko som en usikker hendelse eller tilstand, som kan føre til positive eller negative konsekvenser dersom den inntreffer. Risikovurdering har ifølge Hagness et al. (2014) tidligere vært knyttet til finansielle kontroller og etterlevelse av lover og forskrifter, på grunn av myndighetenes krav om etterlevelse og transparens. I dag anbefales virksomheter heller å fokusere på hvordan de kan sikre mulighetene som oppstår, og følge opp virksomhetens gjennomføringsevne (Hagness et al., 2014).

Begrepet usikkerhet er relevant i forbindelse med risikostyring. Dette beskrives av Hagness et al. (2014) som differansen mellom den informasjonen som behøves for å være sikker i en beslutningssituasjon, og den informasjonen som beslutningstakeren har tilgjengelig. Hagness et al. (2014) viser til at kommunikasjon knyttet til risiko sjelden har foregått på tvers av prosesser og nivåer i en virksomhet. Dette forklarer Hagness et al. (2014) med at risiko ikke kobles opp mot strategiske målsettinger, og virksomheten fokuserer heller på fortiden ved å hindre at lignende hendelser oppstår igjen. Dermed kan risikostyring anses som en reaktiv handling hos virksomhetene. Hagness et al. (2014) påpeker viktigheten av å planlegge og være forberedt på risiko, og at dette aktualiserer virksomheters behov for inngående kunnskap og forståelse av risiko for å sikre relevant og tidsriktig beslutningsinformasjon. Derfor mener Hagness et al. (2014) at virksomheter bør fokusere på å håndtere risiko og usikkerhet i forkant, ved å fokusere på prestasjonsforbedringer, avvik, tiltak og risikoprofiler.

Selv om risiko ofte beskrives som variasjoner i bedriftens resultater og prestasjoner som ikke kan bli forutsett (Miller, 1992), viser forskning at ledere i størst grad assosierer risiko med negative utfall (March & Shapira, 1987). Ledere anser derfor ikke usikkerhet som knyttet til positive utfall for å være et viktig aspekt ved risiko (March & Shapira, 1987). Bjørnenak (2013a) påpeker at risiko ofte knyttes til noe virksomheten bør unngå, og i den forbindelse vil risikostyring gjelde å sette grenser, stille diagnoser eller være på jakt etter varsellamper. Bjørnenak (2013a) fremhever at fokuset heller bør rettes mot å kontrollere risiko.

Teknologiske fremskritt har gitt virksomheter beskyttelse mot enkelte risikoer, men samtidig skapt muligheten for nye risikoer. Dette har igjen ført til økt etterspørsel etter effektive risikostyringsprosesser (Spira & Page, 2003). Hagness et al. (2014) mener risikostyring bør være en integrert del av alle prosesser i en virksomhet, som for eksempel gjennom planlegging, gjennomføring og oppfølging. Da bør virksomheten stille spørsmål ved hvilke risikoer de er utsatt for i dag, hvor mye risiko de er villige til å påta seg og hvilke tiltak som bør prioriteres. Dette mener Hagness et al. (2014) kan føre til mer helhetlige og balanserte beslutninger når det gjelder prestasjoner og usikkerhet.

## ***2.6 Ny-institusjonelt perspektiv på økonomistyring***

Det tradisjonelle perspektivet på økonomistyring har blitt kritisert for å ha et forenklet syn, ved å ikke ta hensyn til at det kan eksistere målkonflikter, maktspill og andre forhold som kan komplisere beslutningssituasjoner (Busch, 2005; Pettersen, 2013). I den forbindelse fremhever Busch (2005) at institusjonell teori kan bidra til et mer utfyllende bilde av utfordringer innenfor økonomistyring. Formelle organisasjoner eksisterer i institusjonelle omgivelser med eksternt skapte normer knyttet til hvordan organisasjoner er utformet (Røvik, 1998b). Meyer & Rowan (1977) beskriver institusjonalisering som en prosess hvor sosiale prosesser, forpliktelser og verdier får en regellignende status i sosiale tanker og handlinger. Det er gjennom slike prosesser at normer og verdier tas opp i organisasjoner, og får en verdibasert status (Selznick, 1948). I ny-institusjonell teori kan styringssystemer betraktes som etablerte institusjonelle fenomen i samfunnet (Pettersen, 2013).

De institusjonelle omgivelsene representerer eksternt skapte normer og verdier, som Røvik (1998b) kaller for institusjonaliserte oppskrifter. At en oppskrift er institusjonalisert, betyr at den innenfor en periode blir oppfattet av mange som den riktige, hensiktsmessige, effektive og moderne måten for organisering (Røvik, 1998b). Oppskriftene kjennetegnes ved at de fanger oppmerksomhet og får en ideell status i flere organisasjoner på samme tidspunkt, og beskrives derfor som en legitim oppskrift for utforming av elementer i en organisasjon (Røvik, 1992). Dette tilsier at oppskriftene ikke er totalløsninger, da de bare beskriver hvordan deler av organisasjonen bør utformes. Etersom oppskriftene raskt kan erstattes av nye ideer, viser Røvik (1998b) til at organisasjoner må takle en kontinuerlig høy reformaktivitet. Flere forskere har imidlertid vist til at utbredelsen av styringsverktøy kan skyldes andre hensyn enn effektivitet (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977;

Modell, 2009). I dette delkapitlet blir det vist til andre årsaker for hvorfor virksomheter implementerer styringsverktøy. Ettersom denne studien fokuserer på implementering, blir det innen ny-institusjonell teori vektlagt hvordan virksomheter oversetter oppskriftene.

### **2.6.1 Legitimitet og dekobling**

I ny-institusjonelle tilnærminger vektlegges legitimitet som en årsak til hvorfor virksomheter implementerer nye styringssystemer og styringsverktøy. Ettersom en organisasjon eksisterer i institusjonelle omgivelser, øker sannsynligheten for å overleve dersom de velger en løsning som er legitim i omgivelsene (Meyer & Rowan, 1977; Røvik, 1998b; Zucker, 1977). Av Suchman (1995) defineres legitimitet som antakelser om at noen handlinger er ønskelige og akseptable innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, tro og definisjoner. Dette fører til at organisasjonen oppfattes som mer meningsfull, forutsigbar og troverdig (Røvik, 1992; Suchman, 1995). Legitimitet kan knyttes til hvorvidt organisasjonen inkluderer og reflekterer de institusjonaliserte oppskriftene i omgivelsene (Meyer & Rowan, 1977).

Det Røvik (1998b) kaller for oppskrifter, beskriver Meyer & Rowan (1977) som myter eller seremonier. Bruken av styringsverktøy kan ha en legitimerende funksjon i organisasjonen (Nyland & Pettersen, 2010; Røvik, 1998a). Nyland & Pettersen (2010) fremhever at en organisasjon kan ta i bruk nye verktøy for å fremstå som moderne. Offentlige organisasjoner eksisterer også i institusjonelle omgivelser, og Røvik (1992) forklarer at adopsjon av oppskrifter kan skape tillit, troverdighet og legitimitet. DiMaggio & Powell (1983) hevder at strukturelle endringer i organisasjoner i mindre grad er drevet av behovet for konkurranse og effektivitet. I sin studie fant Hoque & Adams (2011) at offentlige etater ikke bare bruker balansert målstyring for å møte interne informasjonsbehov, men også for å tilfredsstille eksterne krav.

Oppskrifter som gir organisasjoner legitimitet, stemmer ikke alltid overens med interne krav til styring og organisering. Meyer & Rowan (1977) hevder at forsøk på å koordinere og kontrollere aktiviteter i institusjonelle organisasjoner, kan lede til konflikter og tap av legitimitet. Dersom oppskriftene ikke sammenfaller med interne effektivitetshensyn, kan virksomheten skape et gap mellom formelle strukturer og daglige arbeidsoppgaver. Dette betegnes av flere som en seremoniell implementering av styringsverktøy (Meyer & Rowan, 1977; Sahlin-Andersson, 1996). Dette fører således til at verktøyene i liten grad påvirker



arbeidsoppgavene som utføres i virksomheten (Meyer & Rowan, 1977; Sahlin-Andersson, 1996). Ifølge Meyer & Rowan (1977) leder dette til at virksomheten kan opprettholde formelle, legitimerende strukturer, mens praktiske hensyn påvirker hvilke arbeidsoppgaver som utføres. Dette beskriver Meyer & Rowan (1977) som dekobling. Da fungerer økonomistyring som organisasjonens legitimitetsgrunnlag eksternt (Busch, 2005). Seremoniell implementering av styringsverktøy beskrives nærmere i delkapittel 2.6.2.

Adopsjon av nye styringsverktøy kan derfor være preget av både institusjonelle og tekniske vurderinger (Busch, 2005), som har betydning for i hvilken grad verktøyene er implementert. Ifølge Modell (2009) er dekobling av prestasjonsmålingssystemer en av de mest undersøkte temaene i studier om ny-institusjonell teori. Pettersen (2013) fremhever at ny-institusjonell teori kan bidra til forståelse for hvorfor implementering av nye verktøy får andre effekter enn forventet ut fra normativ teori. Organisasjoner kan for eksempel innføre balansert målstyring eller andre institusjonaliserte strukturer, uten at disse implementeres på det operative nivået. Da vil strukturelle endringer og daglige aktiviteter frikobles, og virksomheten fremstår som moderne og endringsvillig (Pettersen, 2013).

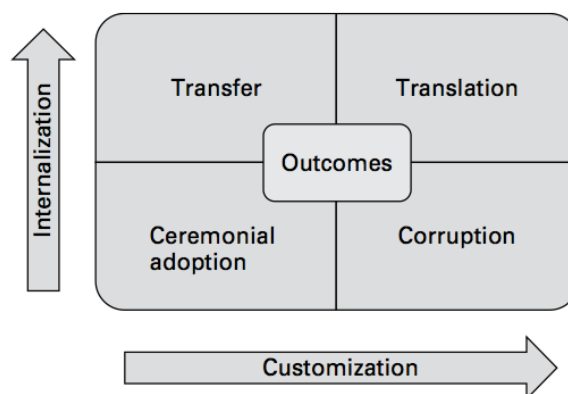
### **2.6.2 Oversettelse av organisasjonsoppskrifter**

Røvik (1998b) fremhever at organisasjonsoppskrifter må tolkes, tilpasses og tydeliggjøres i hver enkelt virksomhet. Selv om organisasjoner følger og imiterer hverandre, viser Sahlin-Andersson (1996) til at ideer som skulle vært tilnærmet lik, ofte blir presentert på ulike måter. Røvik (2007) forklarer at når en idé reiser inn i en bestemt sektor eller organisasjon, møter den en kompleks kontekst av formelle strukturer, rutiner, prosedyrer og usynlige kulturer. Ifølge Røvik (1998b) vil det skapes nye versjoner av oppskriftene når de oversettes og bearbeides i organisasjoner.

Ettersom hver organisasjon har sin egen oversettelse av oppskrifter, kan det oppstå et ubegrenset antall empiriske varianter. Røvik (1998b) viser til fire hovedtyper som kalles for *konkretisering*, *delvis imitering*, *kombinering* og *omsmelting*. *Konkretisering* handler om å tolke og tydeliggjøre konseptet med den hensikt at det skal nedfelles i noen rutineaktiviteter (Røvik, 1998b). *Delvis imitering* innebærer at en virksomhet adopterer et eller et fåtall elementer fra et styringsverktøy (Røvik, 1998b). Oversettelse kan også skje ved å *kombinere* hele konsepter eller elementer av ulike konsepter, som likevel er så løst sammenkoblet at de

lar seg identifisere som relativt selvstendige elementer (Røvik, 1998b). *Omsmelting* beskrives som en mer radikal form for oversettelse. Dette innebærer at elementer fra ulike oppskrifter smeltes om, og blir til en helt ny variant (Røvik, 1998b). Røvik (1998b) fremhever at implementering av oppskriftene noen ganger bare gjenspeiles i nye rutiner eller virksomhetens språklige kultur. Når virksomheter i offentlig sektor imiterer private virksomheter, viser Sahlin-Andersson (1996) til at det ofte bringer med seg et nytt språk og følgelig også en ny måte å oppfatte aktiviteter på.

Fenton-O’Creevy et al. (2011) sitt perspektiv på oversettelse handler om at overføring av systemer fra en kontekst til en annen ikke bare kan knyttes til flytting og dekodning av kunnskap, men må også betraktes som en prosess hvor det kan produseres ny kunnskap og nye metoder. Overføring av systemer fra en kontekst til en annen klassifiserer Fenton-O’Creevy et al. (2011) langs to dimensjoner. Den ene dimensjonen er inspirert av Lozeau, Langley & Denis (2002) som antyder at et system alltid må tilpasses når det skal overføres til en annen kontekst. Den andre dimensjonen er hentet fra Kostova & Roth (2002), og gjelder i hvilken grad systemer er helt integrert eller bare seremonielt implementert (Fenton-O’Creevy et al., 2011). Den siste dimensjonen gjelder i hvilken grad et system er implementert i en ny kontekst. Fenton-O’Creevy et al. (2011) mener at sannsynligheten for integrering øker dersom den nye konteksten er mottakelig for systemene som blir overført. Kombinasjonen av de to dimensjonene mener Fenton-O’Creevy et al. (2011) leder til fire ulike former for implementering, som illustreres i figur 3:



Figur 3: Fire former for implementering (Fenton-O’Creevy et al., 2011:107).

Ifølge Dale (2014) er ikke graden av tilpasning (*Customization* i figur 3) relevant, ettersom MRR krever konsistent utøvelse mellom nivåene i virksomheten for å virke etter sin hensikt.

Dale (2014) forklarer videre at det likevel vil være rom for tilpasning i systemet, men ikke i den grad Fenton-O’Creevy et al. (2011) presenterer. Derfor vil oversettelse av MRR i denne studien kun vurderes etter dimensjonen *internalisering*. I figur 3 representerer *transfer* den mest ideelle formen for overføring, og vil videre i denne studien benevnes som ideell implementering. Fenton-O’Creevy et al. (2011) fremhever at dersom kontekstene består av like egenskaper, vil systemet passe i den nye konteksten. Systemet blir integrert i den nye konteksten ved at det anvendes i tråd med sin hensikt. Dette mener Fenton-O’Creevy et al. (2011) leder til høy internalisering. *Ceremonial adoption*, som i denne studien kalles for seremoniell implementering, er tilfellet dersom systemer ikke benyttes i henhold til beskrivelser av formål og hensikt. Systemene er tilsynelatende implementert i den nye konteksten ettersom det ikke er foretatt en tilpasning, men til tross for dette har det ikke ført til endringer i praksis (Fenton-O’Creevy et al., 2011).

### **2.6.3 Kritikk av ny-institusjonell teori**

Det har også oppstått kritikk av ny-institusjonell teori. Det vises blant annet til at kritikere stiller spørsmål ved hva som egentlig er nytt når det gjelder ny-institusjonell teori (Immergut, 1998). Røvik (1998a) hevder at moderne organisasjoner til stadighet utsettes for nye bølger av populære oppskrifter som danner grunnlaget for riktige måter å organisere og lede på. Det vises til flere forklaringer på hvorfor slike bølger av populære oppskrifter oppstår, hvorav ny-institusjonell teori presenteres som en av forklaringene. En alternativ forklaring som utfordrer ny-institusjonell teori, er synet på organisasjoner som identitetssøkende enheter (Røvik, 1998a; Røvik, 1998b). I dette ligger det at organisasjoner blir motivert til å adoptere en popularisert oppskrift når deres identitet utfordres og oppleves som problematisk (Røvik, 1998a). Dermed viser Røvik (1998a) til at oppskriftene oppleves som identitetsmerker som kan påvirke hvordan aktørene oppfatter seg selv og organisasjonen. Dette kan igjen signalisere hva den identifiserer seg med og ønsker å være lik (Røvik, 1998a). Ifølge Røvik (1998a) representerer teorien om at organisasjonen er identitetssøkende enheter delvis kritikk og delvis korreksjon av ny-institusjonell teori.

Ny-institusjonell teori har også blitt kritisert for ikke å analysere den interne dynamikken i en organisatorisk endring (Greenwood & Hinings, 1996). Greenwood & Hinings (1996) hevder at en konsekvens av dette er at teorien ikke kan vise til hvorfor noen organisasjoner adopterer endringer, samtidig som andre organisasjoner velger å ikke adoptere de samme endringene.

Dette knytter Greenwood & Hinings (1996) opp mot at organisasjonene opplever det samme institusjonelle presset. Covaleski & Dirsmith (1988) fremhever at det ny-institusjonelle perspektivet har blitt kritisert for å ikke gi oppmerksomhet til den rollen organisatorisk egeninteresse har i respons til institusjonelt press. I den forbindelse mener Greenwood & Hinings (1996) at en forståelse av radikale endringer vil kreve mer enn en analyse av de institusjonelle omgivelsene til en organisasjon. Dette refererer også Oliver (1991) til ved at organisatorisk atferd kan variere fra passiv enighet til aktiv motstand når det gjelder organisasjonens respons til institusjonelt press, og at dette er avhengig av kontekst.

Videre har også forskere innen ny-institusjonell teori blitt kritisert for å skape forvirring (Immergut, 1998). Dette forklares med at det ikke legges til grunn en generelt akseptert definisjon av en institusjon, og at det tilsynelatende ikke deles en felles metode (Immergut, 1998). Selv om ny-institusjonell teori har blitt kritisert av flere, så mener Røvik (1998b) at kritikken i hovedsak knyttes til at det legges til grunn en teoretisk modell som er mangelfull i studier av organisatoriske adopteringsprosesser.

På tross av kritikken kan ny-institusjonell teori gi andre forklaringsvariabler for hvorfor virksomheter adopterer nye styringsverktøy. Flere viser til at organisasjoner eksisterer i institusjonelle omgivelser med eksternt skapte normer og verdier, og at sannsynligheten for å overleve øker dersom man velger en løsning som er legitim overfor omgivelsene (Meyer & Rowan, 1977; Røvik, 1998b; Zucker, 1977). Dette gjelder både i private og offentlige virksomheter. Ny-institusjonell teori kan også bidra til kunnskap om oversettelsen av styringsverktøy. Selv om organisasjoner imiterer hverandre, finner man ofte at ideer som skulle vært tilnærmet like presenteres på ulike måter (Sahlin-Andersson, 1996).

## ***2.7 Kommunikasjon***

Kommunikasjonsflyten i en organisasjonen anses å være en viktig del av hvordan økonomisystemer og økonomiverktøy blir implementert på ulike nivå. Bjørnenak & Kaarbøe (2011) fremhever at debatten knyttet til bruk av tradisjonelle økonomistyringsverktøy viser til behovet for bedre intern styringsinformasjon. I en organisasjon vil behandling av informasjon være nødvendig for å utføre oppgaver, løse eventuelle problemer og for å kunne ta beslutninger (Greve, 1995). Simons (2000) fremhever beslutningstaking, kontroll, læring og kommunikasjon som formål med styringsinformasjon. Strategi, planer og mål må

kommuniseres tydelig for å skape forståelse for hvordan de ansatte kan bidra til måloppnåelse, og tilbakemeldinger blir viktig for å forbedre prestasjoner (Simons, 2000).

Røvik (2007) mener det er viktig at budskapet som presenteres i en kommunikasjonsprosess er enkelt og tydelig, helhetlig og gjennomførbart. Ifølge Aune (1996) kan det eksistere minst seks mulige budskap i en kommunikasjonsprosess: det du *mener* å si, det du *virkelig* sier, det den andre *tror* han hører, det den andre *mener* å svare på, det den andre *virkelig* svarer, og det du *tror* du hører. Dermed blir det viktig at sender og mottaker har en felles referanseramme for koding og dekodning av budskap (Greve, 1995). Aune (1996) fremhever at to personer kan gi samme ord ulik mening, ettersom man sjelden bruker de samme ordene på nøyaktig samme måte. Ifølge Jacobsen & Thorsvik (2007) oppstår effektiv kommunikasjon dersom meningen som mottakeren tolker av meldingen, er i samsvar med senderens intensjoner.

Kommunikasjon foregår gjennom ulike kanaler, som for eksempel formelle rapporter, brev, e-post, telefon, videokonferanser og ansikt-til-ansikt (Daft & Lengel, 1986; Greve, 1995; Jacobsen & Thorsvik, 2007). Disse varierer ut fra muligheten til å formidle rik informasjon (Jacobsen & Thorsvik, 2007). En kanal gir overføring av rik informasjon i tilfeller hvor det kan overføres mange ulike signaler samtidig, og når det er mulig å gi rask tilbakemelding (Daft & Macintosh, 1981). Mottakeren får også muligheten til å tolke informasjonen basert på kroppsspråk, tonefall og innhold (Daft & Lengel, 1986; Greve, 1995). På grunn av dette hevdes ansikt-til-ansikt å være det rikeste mediet (Daft & Lengel, 1986; Hoff & Holving, 2003). Jo mer usikkerhet som knyttes til en bestemt beslutningssituasjon, desto mer avhengig er man av rike kommunikasjonskanaler (Greve, 1995). Medier som ikke er rike, er ofte regler, prosedyrer og databaser (Daft & Lengel, 1986).

Kommunikasjonen i en virksomhet er både formell og uformell. Formell kommunikasjon kobles direkte til virksomheten og det arbeidet som utføres, og følger tradisjonelt organisasjonsstrukturen (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Dette er planlagt formidling av informasjon relatert til organisasjonens hierarkiske styringssystemer (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Jessen (2005) fremhever at vanlige organisasjonskart ikke viser hvordan mennesker egentlig fungerer i en organisasjon. All kommunikasjon som ikke defineres som formell kommunikasjon, betegnes som uformell. Ifølge Jacobsen & Thorsvik (2007) foregår uformell kommunikasjon kontinuerlig der medarbeidere og ledere møtes. Innholdet vil ofte dekke områder som de ansatte har til felles, slik som forhold på arbeidsplassen og arbeidsoppgaver.

Jacobsen & Thorsvik (2007) fremhever forskning som viser at uformell kommunikasjon spres raskere gjennom en organisasjon enn formell kommunikasjon.

Det kan formidles både for mye og for lite informasjon i en organisasjon. Ifølge Jacobsen & Thorsvik (2007) vil mangelfull informasjon skape frustrasjon og virke demotiverende for den enkelte. Dersom de ansatte mottar for mye informasjon, kan det føre til at ansatte lar være å forholde seg til informasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Greve (1995) påpeker at mennesker mottar mengder av informasjon hele dagen, og at det knyttes begrensninger til hva som blir husket. Hoff & Holving (2003) fremhever at ledelsen må sørge for at budskap blir kommunisert og oppfattet riktig, for at alle nivåene i organisasjonen skal arbeide mot målsettingen. Derfor bør informasjonsflyten gå begge veier når visjoner, strategier, mål og planer skal kommuniseres i en organisasjon (Hoff & Holving, 2003).

## ***2.8 Oppsummering av teoretisk forankring***

Problemstillingen i denne studien er: «*I hvilken grad er mål-, resultat- og risikostyring implementert i Forsvarets lønnsadministrasjon?*». For dette formålet antas styringsverktøy å være en del av virksomhetens økonomistyring, som kan understøtte overordnet virksomhetsstyring. For å forstå i hvilken grad en organisasjon benytter seg av styringsverktøyene blir det derfor sentralt å forstå begrepet økonomistyring.

Ettersom studien handler om hvordan MRR er implementert med utgangspunkt i beskrivelser fra styringsdokumenter, er det nødvendig å studere økonomistyring ut fra et normativt og deskriptivt perspektiv. Den normative innfallsvinkelen beskriver økonomistyring slik det bør være. I forhold til problemstillingen er det sentralt å vurdere den ideelle styringssirkelen. Ettersom styringssystemer kan benyttes til både diagnostisk og interaktiv styring, vil også dette bli vurdert i studien. Kritikkk av tradisjonell økonomistyring har ført til endringer av hvilke verktøy virksomheter benytter seg av. Et verktøy er balansert målstyring, som i denne studien er viktig ettersom MRR blant annet antas å være en oversettelse av dette verktøyet. Ettersom MRR også er basert på risikostyring, så har dette blitt inkludert i teorikapitlet. Det deskriptive synet på økonomistyring gir andre forklaringsvariabler for hvorfor organisasjoner tilegner seg nye styringsverktøy, og bidrar til forklaring av hvordan organisasjonen oversetter disse. Dette synet på økonomistyring er sentralt for å studere hvordan FLA har implementert MRR.

Styringsystemer og styringsverktøy benyttes for å bedre styringsinformasjonen internt i en virksomhet. Etersom MRR har til hensikt å gi bedre styringsinformasjon internt og bør implementeres på alle nivåer i en driftsenhet, er det hensiktsmessig å vurdere hvordan informasjon formidles internt i FLA. Det er derfor hensiktsmessig å studere hvordan ulike nivåer i FLA kommuniserer med hverandre. Dette vil vise hvordan toppledelsen involverer teamlederne i arbeidet med MRR, som bidrar til å undersøke hvordan ulike nivåer i FLA arbeider med MRR. Dette kan således gi en indikasjon på i hvilken grad MRR er implementert i FLA.

### **3. Metodisk tilnærming**

I dette kapitlet beskrives studiens metodiske tilnærming. Ifølge Johannessen, Christoffersen & Tuft (2011) stammer begrepet metode fra det greske ordet *methodos*, som betyr å følge en bestemt vei mot et mål. Samfunnsvitenskapelig metode handler om ulike måter for innhenting av informasjon om den sosiale virkeligheten, og hvordan informasjonen kan analyseres og tolkes for å gi ny kunnskap (Johannessen et al., 2011). Først i kapitlet beskrives studiens vitenskapsteoretiske ståsted, forskningsdesign og valg av metode. Deretter beskrives forskningsprosessen fra valg av problemstilling, og til analyse av datamaterialet. Hensikten er at dette skal bidra til etterprøvbarhet. Videre vurderes studiens kvalitet med utgangspunkt i pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og begrepsvaliditet. Metodekapitlet gir grunnlag for å diskutere valg som er tatt i forskningsprosessen, og disse vil vurderes opp mot studiens kvalitet. Avslutningsvis vurderes også ulike forskningsetiske aspekter knyttet til studien.

#### ***3.1 Vitenskapsteoretisk ståsted***

Hvilke metodiske valg som blir foretatt i en bestemt situasjon, er avhengig av forskerens grunnleggende antakelser om hvordan verden ser ut (ontologi) og hvordan man best kan skaffe seg kunnskap om denne verdenen (epistemologi) (Johannessen et al., 2011). Ontologi handler om grunnleggende forståelse for den sosiale virkeligheten, og knyttes til hvordan man betrakter verden. Ettersom antakelsene vil påvirke resultater og konklusjoner av studier, mener Johannessen et al. (2011) at de bør begrunnes. Epistemologi handler om hva kunnskap er og hvordan den frembringes. Dette knyttes til forutsetninger om hvordan man kan samle inn informasjon om virkeligheten (Gripsrud, Silkoset & Olsson, 2010; Johannessen et al., 2011).

I lys av de grunnleggende antakelsene, kan forskeren planlegge den beste fremgangsmåten for en bestemt studie (Gripsrud et al., 2010). Det skilles ofte mellom positivisme og hermeneutikk, som har ulike syn i forhold til ontologi og epistemologi (Jacobsen, 2005). Positivismen har tilknytning til naturvitenskapen, og består av det ontologiske synet om at verden kan beskrives ved hjelp av lovmessigheter, og det epistemologiske synet om at det kan samles inn objektive data om en objektiv virkelighet (Jacobsen, 2005). Forskeren står i en ytre relasjon til forskningsobjektet, og tilnærmingen beskrives som analytisk, logisk og objektiv (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Hermeneutikken forbindes med humanvitenskapelige



tenkemåter og fortolkning. I dette paradigmet er troen om at det finnes ulike forståelser av virkeligheten, og at denne kan kartlegges dersom forskeren setter seg inn i hvordan mennesker fortolker spesielle sosiale fenomener (Jacobsen, 2005). Menneskers opplevelser og erfaringer er i fokus, og formidles gjennom språk. Forskerens tilnærming kjennetegnes ved innlevelse, vurdering og subjektivitet (Saunders et al., 2012).

Denne studien er inspirert av hermeneutikken, ettersom hensikten er å fortolke hvordan de ansatte i FLA mener MRR er implementert. I studien vektlegges informasjon som innhentes gjennom intervjuer med toppledelsen og teamledere, og dokumentstudier av flere styringsdokumenter. Det er tatt utgangspunkt i styringsdokumenter som gjelder for hele Forsvaret, og interne styringsdokumenter i FLA. Studien bygger derfor på en fortolkning av dataene som innhentes ved bruk av intervjuer og dokumenter. Dette betegner Nyeng (2004) som dobbel hermeneutikk. Ifølge Nyeng (2004) må en samfunnsforsker alltid forholde seg til fakta som er fortolkninger foretatt av mennesker i deres hverdag. Denne studien bærer preg av dobbel hermeneutikk, ved at jeg som forsker fortolker informasjonen som fremkommer av intervjuene og styringsdokumentene. Denne informasjonen er fortolkninger som allerede er gjort av informantene.

### **3.2 Forskningsdesign**

Forskningsdesign kan sammenfattes til å gjelde *alt* som knytter seg til en studie (Johannessen et al., 2011), og innebærer en beskrivelse av prosessen for å svare på en problemstilling (Gripsrud et al., 2010). Hensikten med forskningsdesignet er å spesifisere hvilke data man trenger, og hvordan man skal innhente og analysere disse (Mehmetoglu, 2004). Designet skal koble innsamlede data til studiens problemstilling (Yin, 2009), og dermed legger problemstillingen føringer for fremgangsmåten som forskeren velger (Johannessen et al., 2011). En forsker vil basere sitt valg av forskningsdesign på problemstillingen, og deretter vurdere hvordan studien bør gjennomføres fra start til mål (Johannessen et al., 2011). Hvilket forskningsdesign man velger er også avhengig av forskerens vitenskapsteoretiske ståsted (Gripsrud et al., 2010).

### **3.2.1 Tilnærming til forskning**

Det skilles mellom en deduktiv, induktiv og abduktiv tilnærming til forskning. En deduktiv tilnærming innebærer at forskeren starter med noen antakelser, for deretter å samle inn empiri og undersøke om den er i samsvar med antakelsene. Dermed tar forskeren utgangspunkt i teori, som leder til empiri (Jacobsen, 2005). Ved en induktiv tilnærming innhenter forskeren empiri uten å ha antakelser på forhånd (Jacobsen, 2005). En abduktiv tilnærming tar utgangspunkt i empiriske data for å utforske et fenomen, og forklare mønster for å skape ny eller endre eksisterende teori. Denne teorien vil deretter testes empirisk (Saunders et al., 2012). Denne studien har en deduktiv tilnærming til forskning. Dette begrunnes med at det er tatt utgangspunkt i eksisterende teori og forskning, som deretter danner grunnlaget for formulering av problemstilling og innhenting av empiriske data. Empiriske funn vil deretter vurderes opp mot eksisterende teori og forskning på området.

### **3.2.2 Design**

Forskningsdesignet kan være eksplorativt (utforskende), deskriptivt (beskrivende) eller kausalt (årsak-virkning) (Gripsrud et al., 2010). Denne studien har et deskriptivt forskningsdesign, ettersom det foreligger grunnleggende forståelse av problemområdet og en klart definert problemstilling. Et deskriptivt forskningsdesign beskriver ofte en situasjon, hendelse eller person på et gitt tidspunkt (Gripsrud et al., 2010). Denne studien beskriver hvordan de ansatte i FLA har implementert MRR.

### **3.2.3 Tidsdimensjon**

Det skilles ofte mellom longitudinelle studier og tversnittstudier (Johannessen et al., 2011). I longitudinelle studier samles data inn på flere tidspunkt. Tversnittstudier kjennetegnes ved at forskeren benytter data fra et spesielt tidspunkt, eller fra en kort og avgrenset tidsperiode (Johannessen et al., 2011). Denne studien kan betegnes som et enkeltstående tversnittstudie, ettersom det kun innhentes data i løpet av en kort tidsperiode. Begrunnelsen for dette er at studien søker å beskrive i hvilken grad MRR er implementert i FLA på et gitt tidspunkt.

### 3.2.4 Intensiv eller ekstensiv studie

I en studie kan man velge å ha et ekstensivt eller intensivt design. Det som skiller disse er relatert til hvordan man ønsker å nærme seg det fenomenet som studeres, og hvor mange enheter man ønsker å uttale seg om (Jacobsen, 2005). Denne studien har et intensivt design. Dette gjøres ved at studien går i dybden av et tilfelle, og det vil derfor være sentralt å få frem en helhetlig beskrivelse av et fenomen i problemstillingen. I et intensivt design vil den enkeltes forståelse og fortolkning av et fenomen vektlegges (Jacobsen, 2005). Dette danner grunnlaget for å benytte casestudier som forskningsstrategi i denne studien.

Ved casestudier vil forskeren innhente store mengder data som omhandler få enheter (Johannessen et al., 2011). Casestudier beskrives videre som en studie av et case over tid gjennom detaljert og mangfoldig datainnsamling (Johannessen et al., 2011; Mehmetoglu, 2004). Yin (2009) viser til at skillet mellom fenomen og kontekst ofte er uklart. Dersom man søker en dypere forståelse av fenomenet i dets virkelige kontekst, mener Yin (2009) at casestudier bør benyttes. Videre beskriver Yin (2009) casestudier som en altomfattende metode for studie av et komplekst fenomen, som drar nytte av eksisterende teori, og hvor funn blir basert på flere kilder. Yin (2009) fremhever både intervjuer og dokumenter som potensielle datakilder, som også er benyttet til datainnsamling i denne studien. Bruk av flere datakilder kan bidra til helhetlig forståelse av fenomenet som studeres, gjennom å synliggjøre flere aspekter (Baxter & Jack, 2008). En fallgrube knyttet til dette som forskeren bør være oppmerksom på, er at å innhente en overveldende mengde data kan vanskeliggjøre analysen (Baxter & Jack, 2008).

Ettersom det er et ønske å bare studere ett case for å bidra til dypere forståelse, kan dette betegnes som et iboende casestudie (Stake, 1995). Ifølge Yin (2009) faller denne studien inn under et deskriptivt casestudie, hvor hensikten er å beskrive et fenomen og konteksten det oppstår i. Et casestudie egner seg til problemstillinger som omhandler «hvorfor» eller «hvordan» siden disse er beskrivende (Yin, 2009). Denne studien faller inn under denne benevnelsen, ettersom hensikten er å beskrive hvordan de ansatte i FLA har implementert MRR. Hensikten med casestudier er å finne den logiske sammenhengen mellom de empiriske dataene som innhentes, og det teoretiske rammeverket som er lagt til grunn (Yin, 2009).

Ifølge Yin (2009) har tre forhold ved casestudier ofte blitt kritisert. Først viser Yin (2009) til at casestudier ikke er nok rigid, og at det ikke finnes en bestemt fremgangsmåte for utforming av disse. Dette fører til at forskere ikke følger en systematisk metode, noe Yin (2009) hevder muliggjør tvetydige beviser og partiske syn som en del av konklusjonene. Casestudier har også blitt kritisert for at de ikke gir grunnlag for vitenskapelige generaliseringer (Yin, 2009). Det tredje forholdet som blir kritisert er at casestudier tar for lang tid, og at resultatene fører til massive og uleselige dokumenter (Yin, 2009). Til tross for dette er casestudier mye brukt som forskningsstrategi.

### ***3.3 Metodevalg***

Avhengig av hvilket vitenskapsteoretisk ståsted forskeren har, formålet med studien og selve problemstillingen, står valget av forskningsmetode mellom to hovedretninger: kvantitativ- eller kvalitativ metode. Jacobsen (2005) hevder at det i prinsippet er registrering og analyse av datamaterialet som skiller metodene fra hverandre. Dette tilsier at det er det innsamlede datamaterialet som kan kvalifiseres som enten kvantitativt eller kvalitativt (Gripsrud et al., 2010). Kvantitativ metode fokuserer på data i form av tall eller mengdeenheter. Metoden gjør det mulig å samle inn data fra et stort antall personer, og det brukes ofte statistiske metoder for å generalisere data (Gripsrud et al., 2010). Kvalitativ metode fokuserer på data i form av tekster, lyd eller bilder, og legger vekt på en subjektiv fortolkning av dataene (Johannessen et al., 2011). I et kvalitativt studie legger forskeren vekt på helhetlig forståelse av et fenomen, og må derfor være nær fenomenet selv i den konteksten det oppstår i (Mehmetoglu, 2004). Johannessen et al. (2011) mener kvantitative og kvalitative metoder representerer muligheter som forskeren kan kombinere, og at de derfor ikke bør betraktes som motstridende retninger.

Både vitenskapsteoretisk ståsted og problemstillingen danner grunnlaget for hvilken metode som bør anvendes (Gripsrud et al., 2010). Etersom formålet med studien er å få en dypere innsikt i hvordan MRR er implementert i FLA, er det hensiktsmessig å benytte kvalitativ metode. Ifølge Jacobsen (2005) har kvalitativ metode sin styrke i problemstillinger som omhandler «hva», «hvorfor» og «hvordan». Kvalitativ metode bidrar til dypere innsikt i fenomenet for å kunne besvare problemstillingen (Jacobsen, 2005). Dette er nødvendig ettersom jeg søker å beskrive hvordan MRR er implementert, og følgelig ønsker å undersøke fenomenet i dybden. Johannessen et al. (2011) fremhever at kvalitative studier som oftest ikke kan statistisk generaliseres. Dette viser Mehmetoglu (2004) til som årsaken til at kvalitative

metoder har blitt sett på som «enkel», og uten en klar fremgangsmåte. Denne studien har ikke ambisjoner om at resultatene skal være statistisk generaliserbare, og derfor anses kvalitativ metode for å være hensiktsmessig. Studien kan likevel bidra til teoretisk generalisering og økt forståelse i en kontekst. Kunnskapen man tilegner seg kan også overføres til andre situasjoner og fenomener (Johannessen et al., 2011).

Flere beskriver intervjuer som en av de mest brukte metodene for innsamling av kvalitative data (Johannessen et al., 2011; Mehmetoglu, 2004). Andre metoder er blant annet dokumentstudier. Metodene gir både primærdata og sekundærdata. Primærdata er data som er innsamlet og tilpasset problemstillingen, og vil være det som fremkommer av intervjuene (Gripsrud et al., 2010). Intervjuer gjør det mulig å få fyldige og detaljerte beskrivelser. Etersom sosiale fenomener er komplekse, gjør kvalitative intervjuer det mulig å få frem kompleksitet og nyanser (Johannessen et al., 2011). Sekundærdata er samlet inn av andre og til andre formål enn studien. Bruk av sekundærdata er, ifølge Gripsrud et al. (2010), en effektiv måte for å få mye informasjon om et avgrenset tema. Ifølge Mehmetoglu (2004) kan sekundærdata brukes til å styrke primærdataene. I denne studien er intervjuer og dokumentstudier benyttet som datainnsamlingsmetode. Dette bidrar til triangulering, ettersom det benyttes flere metoder for datainnsamling. Valg av metoder er tatt med hensyn til hva som vil gi et godt utgangspunkt til å svare på studiens problemstilling.

### ***3.4 Forskningsprosessen***

Hensikten med dette delkapitlet er å beskrive hvordan studien er gjennomført, fra formulering av problemstilling og til presentasjon av funn. Her vektlegges valg av case, problemstilling, og innsamling og analyse av datamaterialet.

#### **3.4.1 Utvalg av case og problemstilling**

Jeg tok tidlig kontakt med FLA for å undersøke mulighetene for å bruke dem som casebedrift. Etersom det var et ønske fra begge parter om å holde oppgaven åpen, la dette begrensninger for valg av tema. Etter å ha gjennomgått tilsendte styringsdokumenter som beskrev Forsvarets tilnærming til virksomhets- og økonomistyring, ble jeg enig med lederen om å skrive en oppgave som omhandlet MRR. Da jeg fant Dale (2014) sin oppgave om hvordan MRR var

implementert i Luftforsvaret, ønsket jeg å ha et tilnærmet likt tema for studie av en administrativ driftsenhet i Forsvaret.

### **3.4.2 Utvalg av informanter**

Tillatelse til å gjennomføre studien ble gitt av lederen i FLA. Derfor fungerer lederen som en døråpner til datainnsamlingen, og hele driftsenheten stod til disposisjon som potensielle informanter. Ifølge Johannessen et al. (2011) vil ofte ledere være en døråpner i formelle organisasjoner, og de kan gi forskeren tilgang til å hente ut informasjon i virksomheten. Lederen bidro derfor til å innhente informert samtykke hos informantene.

Ettersom hensikten med kvalitative studier er å innhente mye informasjon om et fenomen, viser Johannessen et al. (2011) til at rekruttering av informanter vil ha et klart mål. I denne studien var det ikke ønskelig å benytte en tilfeldig utvalgsstrategi, da målet ikke er statistisk generalisering. Denne studien bygger derfor på strategisk utvelgelse som strategi for rekruttering av informanter. Dette innebærer at man velger informanter basert på hva som vil være mest hensiktsmessig (Johannessen et al., 2011), ut fra hvem som anses å være best egnet til å belyse problemstillingen (Jacobsen, 2005). Ettersom hensikten med studien er å få dypere innsikt i hvordan MRR er implementert, var det nødvendig å intervju ansatte på ulike nivåer i driftsenheten. Utvelgelse av informantene er basert på hvem som hadde innsikt i styringssystemet, og hvem som benyttet dette i driftsenheten. Det har bare blitt intervjuet medlemmer av toppledelsen og teamledere.

Den strategiske utvelgelsen førte videre til snøballmetoden (Johannessen et al., 2011), ved at en informant foreslo andre informanter som kunne bidra til dypere innsikt i MRR. Det ble totalt intervjuet syv personer i løpet av studien. To medlemmer av toppledelsen ble valgt på bakgrunn av kjennskap til MRR, og videre ble den siste informanten fra toppledelsen valgt ut etter forslag fra en annen informant. Disse benevnes gjennom studien som informant 1, 2 og 3. Tre teamledere ble også intervjuet, og disse ble valgt på grunn av at de representerte mangfoldighet knyttet til hvor lenge de har vært ansatt i FLA. De tre teamlederne blir kalt for teamleder 1, 2 og 3. Sammen representerer toppledelsen og teamlederne to nivåer i FLA. Den siste informanten er en tidligere ansatt i Økonomi- og styringsavdelingen i Forsvarsstaben. Årsaken til dette, er at informanten har bidratt til utarbeidelse og formulering av DIVØ. Det ble ansett som hensiktsmessig å intervju denne informanten, ettersom DIVØ beskriver

virksomhets- og økonomistyring i Forsvaret og danner grunnlaget for casebeskrivelsen. Informanten ble derfor intervjuet for å bidra til dypere innsikt i MRR. Videre i studien benevnes informanten som informant 7.

### 3.4.3 Intervjuene

Studien er basert på både ustrukturerte og semistrukturerte intervjuer. Et ustrukturert intervju bærer preg av en samtale, og har en fleksibel fremgangsmåte. Intervjuet har et overordnet tema, men spørsmålene tilpasses hver enkelt situasjonen (Johannessen et al., 2011).

Semistrukturerte intervjuer bygger på en overordnet intervjuguide som danner utgangspunktet for intervjuet. Både spørsmål og rekkefølgen av disse kan variere. En intervjuguide er en liste over tema og generelle spørsmål som skal gjennomgås i løpet av intervjuet, og denne tar utgangspunkt i problemstillingen (Johannessen et al., 2011).

Høsten 2014 gjennomførte jeg et ustrukturert intervju med informant 7. Hensikten med intervjuet var å få innsikt i overordnet virksomhets- og økonomistyring i Forsvaret og MRR. Intervjuet tok utgangspunkt i *Direktiv for virksomhets- og økonomistyring (DIVØ)* med vedlegg. Informantene styrte retningen av intervjuet, og det ble stilt spørsmål der det var nødvendig. Det var avsatt to timer til gjennomføring av intervjuet, som ble godt utnyttet.

I februar 2015 gjennomførte jeg seks semistrukturerte intervju med ansatte på to nivåer i FLA. Det ble gjennomført semistrukturerte intervju for ikke å utelukke eventuelle områder knyttet til anvendelsen av MRR som informantene fant interessant eller viktig. Selv om ingen av spørsmålene i intervjuguiden var direkte knyttet til strategi, ble alle informantene spurt om dette. Dette med bakgrunn i at strategi er en sentral del av MRR og balansert målstyring. Det var avsatt om lag 1,5 timer pr. intervju, og alle informantene holdt seg innenfor dette tidsperspektivet. Til sammen ble det gjennomført ca. åtte timer med intervju. Hvordan tidsbruken ble fordelt på informantene vises i tabell 1 på neste side:

<b>Informant</b>	<b>Dato</b>	<b>Tidsbruk</b>
Informant 7	24.10.2014	1 time og 56 minutter
Toppledelsen; informant 1	04.02.2015	1 time og 17 minutter
Toppledelsen; informant 2	04.02.2015	1 time og 3 minutter
Teamleder 1	05.02.2015	1 time
Toppledelsen; informant 3	05.02.2015	58 minutter
Teamleder 2	10.02.2015	1 time og 18 minutter
Teamleder 3	10.02.2015	45 minutter

Tabell 1: Tidsbruk fordelt på informantene.

For de semistrukturerte intervjuene ble det utarbeidet to ulike intervjuguider til toppledelsen og teamlederne, som dannet utgangspunkt for intervjuene. Disse ligger som vedlegg 1 og 2. Selv om intervjuguidene hadde samme overordnede tema, var det hensiktsmessig å tilpasse spørsmålene til hvert nivå. I forkant ble det sendt en temaoversikt til lederen i FLA, som hadde ansvar for å distribuere denne videre til informantene. Dermed hadde ingen av informantene sett spørsmålene før intervjuet, men var likevel orientert om tema.

Alle intervjuene ble tatt opp med diktafon etter godkjenning fra informantene. I etterkant ble de semistrukturerte intervjuene transkribert og sendt til informantene for godkjenning. Intervjuene ble transkribert ordrett på bokmål for enklere å velge ut sitater til presentasjon av empiri. Presentasjon av empiri (kapittel 5) ble også sendt til godkjenning, for å sikre at utsagnene stod i rett sammenheng.

### **3.4.4 Dokumentstudier**

Ettersom hensikten med studien er å beskrive hvordan MRR er implementert i FLA, så danner styringsdokumenter rammen for implementering av styringssystemet. I utgangspunktet gjaldt dette *Direktiv for virksomhets- og økonomistyring (DIVØ)* med tilhørende vedlegg. Gjennom intervjuene kom det også frem at FLA har oversatt styringsdokumentene gjennom interne styringsdokumenter, som blant annet gjelder *Bestemmelser for tjenesten ved FLA (BTFLA)*. Dette dokumentet ble brukt som støtte i presentasjon av empiriske funn. Det har også blitt benyttet en Power Point-presentasjon hvor FLA er presentert. Ifølge Mehmetoglu (2004) kan



sekundærdata brukes til å styrke primærdataene. Ved bruk av sekundærdata må forskeren være oppmerksom på at de har blitt utviklet til andre formål enn studien. Derfor har ikke forskeren kontroll over de forhold som kan påvirke dataenes pålitelighet (Jacobsen, 2005).

### **3.4.5 Analyse av datamaterialet**

En vesentlig del av forskning består av å tolke og analysere data (Johannessen et al., 2011). Det finnes flere ulike måter å analysere og tolke kvalitative data på, og denne studien har casestudie som analysetilnærming. Yin (2009) forklarer at dataanalysen er både det vanskeligste og minst utviklede aspektet ved casestudier. Det finnes heller ikke en standardisert metode for dataanalyse ved casestudier, og ifølge Baxter & Jack (2008) vil datainnsamling og dataanalyse foregå parallelt. Intervjuene etterlot seg store mengder data. Den første delen av å analysere datamaterialet bestod i å transkribere de semistrukturerte intervjuene. Dette gav meg som forsker muligheten til å starte med å strukturere datamaterialet. Etter at alle informantene godkjente de transkriberte intervjuene, startet arbeidet med å kategorisere dataene for å forenkle analysearbeidet. Datamaterialet ble kategorisert med utgangspunkt i intervjuguidene. Analysen handler også om å se på hva som ikke direkte blir sagt, for å avdekke skjulte, men interessante forhold (Jacobsen, 2005).

Ifølge Yin (2009) vil dataanalysen som gjennomføres være avhengig av hvilken type casestudie studien benytter. Yin (2009) viser i den forbindelse til at dataanalysen kan være basert på teoretiske antakelser eller beskrivelser av casestudiet. Denne studien bygger på en kombinasjon av disse, ved at den både tar utgangspunkt i teoretiske antakelser og beskrivelser av MRR. Ettersom studier oftest benytter seg av flere datakilder, viser Baxter & Jack (2008) til viktigheten av at enkeltdata blir sett i forhold til alle andre innsamlede data, for å se helheten i fenomenet som studeres.

### **3.5 Studiens kvalitet**

Kvalitative studier har andre mål på kvalitet enn kvantitative studier (Guba & Lincoln, 1989; Lincoln & Guba, 1985). Studiens kvalitet vil derfor vurderes etter kvalitetskriteriene som Lincoln & Guba (1985) mener gjelder i kvalitative studier; pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet.

### 3.5.1 Pålitelighet (reliabilitet)

Pålitelighet kan knyttes til hvilke data som er benyttet i studien, og hvordan disse er samlet inn og bearbeidet. Ifølge Johannessen et al. (2011) er kvalitative studier vanskelig å duplisere, og vanlige reliabilitetskrav er derfor ikke hensiktsmessig å vurdere. Forskeren gjør også en særegen fortolkning av datamaterialet som vanskelig kan dupliseres av en annen forsker, på grunn av forskjellig erfaringsbakgrunn (Johannessen et al., 2011). Ettersom kvalitativ forskning ikke følger en bestemt fremgangsmåte, er transparens et viktig krav ved rapportering av kvalitative forskningsresultater (Johannessen et al., 2011). For å styrke påliteligheten til denne studien, gis det en inngående beskrivelse av konteksten i kapittel 4. Det er også gitt en beskrivelse av fremgangsmåten under delkapittel 3.4 for å synliggjøre datainnsamling, metoder og avgjørelser underveis. Dette bidrar også til etterprøvbarhet, og beskrives av Lincoln & Guba (1985) som revideringsteknikken. Denne brukes til å evaluere forskerens dokumentasjon og fremstilling av data, metode, avgjørelser og konklusjoner (Lincoln & Guba, 1985). Dette bidrar til en transparent forskningsprosess.

Under intervjuene ble noen begreper definert i forkant av spørsmålene, for å sikre gjensidig forståelse av tema mellom intervjuer og informant. Dersom informantene uttrykte at noe var uklart underveis, ble spørsmålene omformulert i den grad det var nødvendig. Spørsmålene ble også gjennomgått av en tidligere ansatt i FLA, for å sikre forståelse av spørsmålene. Sitatene som blir brukt i fremstillingen av empiriske funn i kapittel 5, er direkte sitater av det som ble sagt under intervjuene.

De interne dokumentene som er benyttet antas å være pålitelige, ettersom de tas i bruk av hele Forsvaret. DIVØ med vedlegg benyttes av hele Forsvaret som en veileder innenfor virksomhets- og økonomistyring. BTFLA er et internt dokument i driftsenheten som studeres. Presentasjonen som benyttes i casebeskrivelse og presentasjon av empiriske funn, antas å være pålitelige ettersom den er utformet av lederen i FLA. Presentasjonen blir også benyttet i andre sammenhenger hvor FLA presenterer seg selv som driftsenhet.

Ifølge Postholm (2010) kan påliteligheten knyttes til om innholdet i informantenes utsagn er sant. Det vil også styrke studien dersom ulike kilder kan bekrefte og understøtte hverandre (Postholm, 2010). I denne studien ble flere informanter fra to nivåer i FLA intervjuet, og korrelasjonen blant svarene øker troverdigheten til datamaterialet.

### 3.5.2 Troverdighet (begrepsvaliditet)

Troverdighet i kvalitative studier knyttes til om metoden faktisk undersøker det den har til hensikt å gjøre. Dette knytter Johannessen et al. (2011) til om forskerens fremgangsmåte og funn gjenspeiler formålet med studien og representerer virkeligheten. Troverdigheten blir ivaretatt i denne studien ved å vise til hvilke metoder som er brukt. Ettersom forskeren gjennomgår datamaterialet, vil dette føre til en subjektiv vurdering. Derfor må forskeren være selvkritisk og drøfte vurderinger. Johannessen et al. (2011) viser blant annet til vurderinger om informantene er egnet til å belyse problemstillingen. Dette ivaretas ved at studien er basert på strategisk utvelgelse, som sikrer at informantene kan gi nødvendig informasjon om fenomenet som studeres. Videre mener Johannessen et al. (2011) at det vil påvirke troverdigheten dersom informanter trekker seg fra studien. Dette var ikke tilfellet i denne studien, men en informant hadde dårlig tid og dette kan ha påvirket kvaliteten i utsagnene.

Ifølge Lincoln & Guba (1985) kan metodetriangulering øke sannsynligheten for at forskningen frembringer troverdige resultater. Denne studien innehar flere former for triangulering. Først benyttes metodetriangulering siden det samles inn data ved hjelp av både intervjuer og dokumentstudier. Da det også benyttes både primær- og sekundærdata, kvalifiserer dette som datatriangulering. Ettersom datamaterialet også vil analyseres ut fra et normativt og deskriptivt perspektiv på økonomistyring, så viser dette i tillegg teoritriangulering (Gripsrud et al., 2010). Ifølge Jick (1979) styrker triangulering tillitten til resultatene av studien, og fører til en mer helhetlig beskrivelse av fenomenet. Triangulering bidrar også til å se fenomenet fra flere perspektiver (Johannessen et al., 2011), og skaper troverdige resultater (Lincoln & Guba, 1985).

Mehmetoglu (2004) hevder at troverdigheten også kan styrkes gjennom å diskutere resultater og funn med fagpersoner underveis. Dette vil gjelde personer som ikke direkte er involvert i forskningsprosjektet. I denne studien ivaretas dette ved at veileder underveis har gjennomgått og gitt tilbakemelding på studiens ulike deler. Det vises videre til at en teknikk kalt medlemssjekk kan bidra til å ivareta troverdigheten, ved at forskeren viser sine rådata til dem som dataene er samlet inn fra (Guba & Lincoln, 1989; Lincoln & Guba, 1985; Mehmetoglu, 2004). Guba & Lincoln (1989:238-239) forklarer medlemssjekk som: «*The process of testing hypotheses, data, preliminary categories, and interpretations with members of the stakeholding groups from whom the original constructions were collected*». I denne studien er

intervjuene transkribert nøye og lydopptakene ble lyttet til flere ganger, før de ble sendt til informantene for godkjenning. Presentasjon av empiri (kapittel 5) ble også sendt til godkjenning, for å sikre at utsagnene stod i rett sammenheng. Medlemssjekk beskrives av Guba & Lincoln (1989) som en avgjørende teknikk for å etablere troverdighet.

### **3.5.3 Overførbarhet (ekstern validitet)**

Ettersom kvalitative studier ikke søker statistisk generalisering, handler det ofte om overføring av kunnskap. Ifølge Johannessen et al. (2011) gjelder overførbarhet hvorvidt det er etablert beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som er nyttige på andre områder, og at funn og resultater kan overføres til liknende situasjoner eller kontekster. Lincoln & Guba (1985:316) forklarer at: «*Thus the neutralist cannot specify the external validity of an inquiry; he or she can provide only the thick description necessary to enable someone interested in making a transfer to reach a conclusion about whether transfer can be contemplated as a possibility*». Hensikten med studien er ikke statistisk generalisering, men heller teoretisk generalisering. Med dette menes dypere innsikt i allerede eksisterende teorier. Det kan likevel antas at funnene kan overføres til liknende driftsenheter i Forsvaret, eller andre virksomheter som benytter MRR. Mehmetoglu (2004) fremhever at forskeren må gi en inngående beskrivelse av situasjonen som studeres, for å gi leseren nødvendig bakgrunnsdata for å vurdere hvor anvendelig studiens konklusjoner er. Det er derfor forskerens ansvar å gi nok informasjon, slik at andre kan vurdere om det er mulig å overføre konklusjonene (Lincoln & Guba, 1985). I denne studien beskrives forskningsprosessen i delkapittel 3.4, og studiens kontekst i kapittel 4. Dette bidrar til en transparent forskningsprosess, og gir muligheter for etterprøvbarehet.

### **3.5.4 Bekreftbarhet (objektivitet)**

Vurdering av bekræftbarhet gjelder «*I hvilken grad kan resultatene fra den kvalitative undersøkelsen bekreftes av andre forskere gjennom tilsvarende undersøkelser?*» (Johannessen, Christoffersen & Tuft, 2010:232). I den forbindelse anses det som viktig at forskeren er selvkritisk, og beskriver de ulike beslutningene som er tatt i løpet av studien. Forskeren bør samtidig kommentere eventuelle erfaringer, avvik eller ulike oppfatninger som kan påvirke fortolkningen og tilnærmingen til prosjektet (Johannessen et al., 2010). I denne studien har jeg som forsker vært selvkritisk og begrunnet mine valg underveis i

forskningsprosessen. Hensikten med dette er å forsikre at innsamlede data, fortolkninger og resultater stammer fra konteksten som studeres, og fra informantene (Guba & Lincoln, 1989). Mehmetoglu (2004) hevder også at medlemssjekk-teknikken sikrer bekreftbarhet. Dette ble ivare tatt i studien ved å sende transkriberte intervju til godkjenning hos informantene, og ved at presentasjon av empiriske funn (kapittel 5) ble sendt til godkjenning.

### **3.6 Forskningsetiske avveininger**

Det finnes flere etiske prinsipper og retningslinjer som gjelder for forskning. «*Etikk dreier seg først og fremst om forholdet mellom mennesker, det vil si spørsmålet om hva vi kan og ikke kan gjøre mot hverandre*» (Johannessen et al., 2011:91). I forbindelse med datainnsamling så vil etiske problemstillinger oppstå når forskningen direkte berører mennesker, for eksempel gjennom intervjuer. Forskningsetiske retningslinjer og prinsipper knyttes i hovedsak til informantenes rett til selvbestemmelse og autonomi, forskerens plikt til å respektere informantenes privatliv, og forskerens ansvar for å unngå skade (Johannessen et al., 2011).

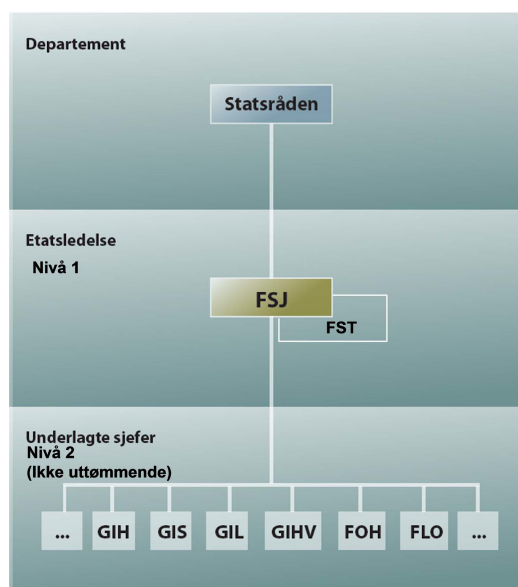
Gjennom personloven stilles det krav om informert samtykke i forskningsprosjekter. I dette ligger det at informantene skal ha nødvendige opplysninger om studien (Johannessen et al., 2011). I denne studien ble informert samtykke innhentet ved hjelp av lederen i FLA. I starten av intervjuene ble informantene informert om at deltagelse var frivillig, og at det var mulig å trekke seg underveis. Ettersom personopplysninger lagres elektronisk, har studien meldeplikt til Personvernombudet for forskning (NSD). Informantene ble informert om at studien er meldt til og godkjent av NSD for å sikre at personopplysninger ivaretas, og at alle gjenkjennelige data anonymiseres når studien er ferdigstilt 1.juni. Ifølge Johannessen et al. (2011) står det i forvaltningsloven at all informasjon som kan tilbakeføres til enkeltpersoner er taushetsbelagt, og at resultater fra prosjekter som inneholder personopplysninger skal formidles i anonymisert form. Dette ivaretas i denne studien ved at informantene ikke beskrives direkte ved deres stilling. Datamaterialet som er samlet inn i forbindelse med denne studien vil bare benyttes i denne studien. Dette ble informantene gjort oppmerksom på innledningsvis i intervjuene. Johannessen et al. (2011) påpeker at forskningsetikk vil innebære konkrete avveininger som forskeren selv må gjøre fortløpende, og dette har jeg gjort i løpet av studien.

## 4. Casebeskrivelse

Hensikten med kapitlet er å gi en beskrivelse av konteksten som studien er basert på. Først presenteres kort Forsvarets oppbygning, før studiens case beskrives nærmere. Hoveddelen av kapitlet rettes mot Forsvarets beskrivelse av styringssystemet MRR, med fokus på sentrale prinsipper og formelle elementer som er nødvendig for å implementere MRR.

### 4.1 Forsvaret

Forsvaret er underlagt Forsvarsdepartementet, og skal i hovedsak ivareta Norges sikkerhet mot eksterne trusler (Forsvarsstaben, 2014). I statsforvaltningen benevnes Forsvaret som en etat. Internt er organiseringen i Forsvaret basert på en hierarkisk linje- og stabsmodell, med en klar styrings- og ansvarslinje mellom de ulike nivåene (Forsvarsstaben, 2014). Dette illustreres i figur 4:



Figur 4: Organisasjonsstrukturen i Forsvaret (Forsvarsstaben, 2014:23).

Forsvarsdepartementet gir føringer for virksomhets- og økonomistyring i Forsvaret (Forsvarsstaben, 2014). Etatsledelsen har øverste myndighet i Forsvaret, og består av Forsvarssjefen (FSJ) med støtte fra Forsvarsstaben (FST). Fagmyndighet for virksomhets- og økonomistyring i Forsvaret er delegert til Økonomi- og styringsavdelingen i Forsvarsstaben (Forsvarsstaben, 2014). Det er Forsvarsstaben som har utarbeidet DIVØ, som store deler av casebeskrivelsen er basert på. Nivået under etatsledelsen benevnes i figur 4 som underlagte

sjefer, og representerer sjefer for driftsenheter i Forsvaret. FLA er en driftsenhet i Forsvaret slik som Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), men står ikke i figuren ettersom listen ikke er uttømmende. I *Reglementet for økonomistyring i staten* (RØS) beskrives en driftsenhet som styringsnivået under etatsledelsen, noe som også illustreres i figur 4 (Forsvarsstaben, 2014; RØS, 2013). I *Bestemmelser for tjenesten ved FLA* (BTFLA) står det at FLA mottar oppdrag fra Forsvarsstaben som de deretter bryter ned på sitt nivå (Bentzen, 2014). Oppdrags- og ressursdialoger vil gjennomføres med sjef for Forsvarsstaben, Økonomi- og styringsavdelingen og FLA. Videre i kapitlet rettes fokus mot FLA som er studiens casebedrift.

## **4.2 Forsvarets lønnsadministrasjon**

FLA ble etablert i Harstad i 2003 og har hovedansvaret for lønn, reise og flytting i hele Forsvaret, samt å produsere Forsvarets lønnsregnskap (Bentzen, 2014; Svendsen, 2014). Dette er en administrativ driftsenhet i Forsvaret. FLA beskriver selv sitt hovedoppdrag ved at de skal: «(...) bidra til forsvarlig forvaltning innen lønn, reise og flytting i Forsvarets organisasjon» (Svendsen, 2014:2). Fagansvar tilknyttet lønn i Forsvaret er delegert til FLA, og gjennom DIVØ defineres fagansvar som: «Ansvar og myndighet innen et avgrenset fagområde til å gi faglige råd, fastsette krav, utøve kontroll og gi pålegg innen rammer fastsatt av fagmyndigheten gjeldende for hele Forsvaret» (Forsvarsstaben, 2014:27). I henhold til DIVØ kategoriseres FLA som støttevirksomhet, som innebærer produksjon og aktiviteter som støtter og legger til rette for Forsvarets operative evne (Forsvarsstaben, 2014).

Utbetalinger knyttet til lønn, reiser og flytting i Forsvaret utgjør totalt om lag 12,7 milliarder kroner per år. Dette fordeles på om lag 12 milliarder kroner i lønnsutbetalinger, om lag 600 millioner kroner i reiser fordelt på 305 000 reiser i året, og flytting som utgjør 50 millioner kroner fordelt på om lag 800-900 flyttinger i året (Svendsen, 2014). Av informantene beskrives FLA som et kontrollorgan for lønnsprosessen i Forsvaret. Ettersom alle driftsenheter og avdelinger i Forsvaret er ansvarlige for å registrere lønn, er FLA sin virksomhet i stor grad avhengig av arbeidet som gjøres i hele Forsvaret. Derfor fungerer de ansatte i FLA som instruktører på kurs som holdes for andre avdelinger og driftsenheter i Forsvaret, som en del av forebyggende arbeid og kompetansebygging.

Ettersom virksomheten til Forsvaret er stor og kompleks, så vil riktig bruk av teknologi kunne effektivisere styringsprosessene (Forsvarsstaben, 2014). Informasjonsteknologi brukes til å støtte styringssystemet. Dette bidrar til å styrke informasjonsflyten, og innhente nødvendig informasjon om de aktivitetene som skal utføres. Det bidrar også til å danne et oppdatert og riktig informasjonsbilde (Forsvarsstaben, 2014). Forsvaret benytter seg blant annet av SAP som datasystem. Store deler av FLA sin virksomhet er basert på tekniske systemer, blant annet til gjennomføring av lønnsprosessen og kjøring av analyser og rapporter i etterkant.

#### **4.2.1 Organisasjonsstruktur**

FLA består av 52 ansatte (Bentzen, 2014). Den interne organisasjonsstrukturen i FLA er basert på en teamstruktur. Organisasjonskartet til FLA finnes i vedlegg 3. FLA er inndelt i et reise- og flytteteam, regnskapsteam, fag- og applikasjonsteam, kontrollteam og tre lønnsteam som alle styres av egne teamledere. Det er etablert en ledelses- og stabsfunksjon (stab) i FLA, som skal bidra til å støtte, lede og koordinere teamene. Staben ledes av nestkommanderende. Lederen i FLA (Sjef FLA) har budsjett- og resultatansvar, som innebærer et ansvar for å etablere systemer for mål- og resultatstyring med sporbarhet til Forsvarssjefens virksomhetsplan. I dette ligger det at lederen er ansvarlig for at oppdrag gjennomføres, resultatkrav innfris, og budsjett overholdes innenfor gjeldende lover, avtaler og regelverk (Forsvarsstaben, 2014). Virksomhetsplanen beskrives nærmere i delkapittel 4.3.

### ***4.3 Mål-, resultat- og risikostyring***

Forsvaret henviser til *Senter for statlig økonomistyring* (SSØ, 2010:9) sin definisjon av mål- og resultatstyring som er: «Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten». Mål- og resultatstyring har vært det overordnede styringsprinsippet i staten siden slutten av 1980-årene (SSØ, 2010). SSØ (2010) viser til at det ikke eksisterer en klar og entydig metode for gjennomføring av mål- og resultatstyring, og at virksomheter derfor må tilpasse dette til egen virksomhet. Slik balansert målstyring er beskrevet i denne studien, faller det inn under hvordan SSØ (2010) definerer mål- og resultatstyring i staten. SSØ (2010) viser også selv til balansert målstyring i sin veiledning for utforming av mål- og resultatstyring.



I *Reglementet for økonomistyring i staten* § 4 (RØS, 2013) beskrives de grunnleggende styringsprinsippene for mål- og resultatstyring. Fra RØS (2013) fremkommer det at alle virksomheter, med hensyn til disponible ressurser og krav fra overordnet myndighet, skal fastsette mål- og resultatkrav, og sikre at disse nås ved effektiv ressursbruk og i henhold til lover og regler. Det beskrives også som viktig å sikre at virksomheten tilegner seg tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag (RØS, 2013). Det er dette som danner grunnlaget for hvordan mål- og resultatstyring skal anvendes på alle nivåer i staten (SSØ, 2010). RØS (2013), SSØ (2010) og Forsvarsstaben (2014) viser til at de grunnleggende prinsippene for mål- og resultatstyring må tilpasses til hver enkelt virksomhet. Ettersom mål- og resultatstyring er basert på prinsippet om delegering av myndighet og fullmakter i virksomheten (SSØ, 2010), er hensikten at budsjett- og resultatansvarlige sjefer skal ha størst mulig frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal benyttes for å nå de målene som er satt. Dette skal være innenfor gjeldende lover og regler (Forsvarsstaben, 2014). Hensikten med dette er å øke effektiviteten (SSØ, 2010).

Forsvaret har oversatt og tilpasset mål- og resultatstyring gjennom DIVØ, som beskriver prinsipper og retningslinjer for virksomhets- og økonomistyring i Forsvaret, basert på hovedkonseptet MRR (Forsvarsstaben, 2014). Det finnes flere vedlegg til DIVØ, og utformingen av MRR beskrives nærmere gjennom DIVØ sitt *vedlegg c* (Forsvarsstaben, 2010). Det er DIVØ og *vedlegg c* som resten av casebeskrivelsen er basert på. MRR inneholder elementer av både mål- og resultatstyring og risikostyring. Disse to styringsverktøyene danner sammen det som Forsvaret kaller for MRR. Dette kombineres nærmere i en prosess under tilnærmingen S-A-R-T, som handler om å avgi status på mål, styringsparametere (SP) og tiltak, og undersøke avvik i forhold til planer. Virksomheten må også vurdere risiko, og eventuelt sette inn tiltak for å redusere risiko eller forbedre måloppnåelse (Forsvarsstaben, 2010). I likhet med mål- og resultatstyring, baseres en sentral del av Forsvarets virksomhets- og økonomistyring på ivaretagelse av ansvar- og myndighetsforhold. Dette beskrives i DIVØ som styringsprinsipper, hvor ansvar og myndighet skal klargjøres, delegeres og følges ad, samt at ansvaret skal gjøres gjeldende (Forsvarsstaben, 2014). Ivaretagelse av det første prinsippet, klargjøring av ansvar og myndighet, beskrives av Forsvarsstaben (2014) som avgjørende for de andre styringsprinsippene.

Strukturen i Forsvaret er basert på vertikal styring hvor oppdrag, mål- og resultatkrav gis fra overordnede nivå i virksomheten. En styringsdialog er betegnelsen på hvordan mål- og resultatkrav tildeles underordnet sjef, gjennom møter, styringsdokumenter og konferanser. Hensikten med styringsdialogene er blant annet å avstemme og forplikte mål- og resultatkrav, budsjett og ressursbruk (Forsvarsstaben, 2014). Den vertikale styringsprosessen i Forsvaret består av planlegging, gjennomføring og oppfølging. I alle fasene av styringsprosessen beskrives Forsvarets resultatkjede som sentral. Denne består av ressurser, aktiviteter, resultater og effekter. Resultatkjeden indikerer årsak-virkningsforholdene som eksisterer i virksomheten, og identifiserer relevant beslutningsinformasjon (Forsvarsstaben, 2014). Den vertikale styringsprosessen og resultatkjeden skaper sammen det Forsvarsstaben (2014) beskriver som Forsvarets styringsløyfe. Denne skal illustrere sammenhengen mellom planlagte mål- og resultatkrav og faktisk måloppnåelse (Forsvarsstaben, 2014).

I DIVØ presenteres virksomhetsplanen som en sentral del i den vertikale styringsprosessen, og virksomhetsplanen beskrives av Forsvarsstaben (2014) som et viktig dokument for styring. Gjennom denne fastslår Forsvarssjefen sine prioriteringer, og tildeler oppdrag, ressurser og budsjett disponeringsmyndighet til underlagte sjefer i Forsvaret (Forsvarsstaben, 2014). I DIVØ beskrives det som avgjørende at arbeidet med virksomhetsplanen og budsjettering skjer i sammenheng (Forsvarsstaben, 2014). Etersom MRR er hovedkonseptet for virksomhets- og økonomistyring i Forsvaret, kan virksomhetsplanen følgelig anses som hoveddokumentet for MRR. Videre i casebeskrivelsen, presentasjon av empiriske funn og analyse, vil dokumentet som inneholder MRR kalles for virksomhetsplanen.

Etersom hver driftsenhet skal ha systemer for mål- og resultatstyring som gir sporbarhet til Forsvarssjefens virksomhetsplan, er det viktig at virksomhetsplanen er tydelig på hvilke mål- og resultatkrav som skal nås (Forsvarsstaben, 2014). Hvordan driftsenheten understøtter Forsvarssjefens mål- og resultatkrav, skal den selv redegjøre for i egen virksomhetsplan. Virksomhetsplanen skal være resultatet av planleggingsfasen i den vertikale styringsprosessen (Forsvarsstaben, 2014). Det beskrives videre som viktig at aktivitetene som driftsenheten gjennomfører er i tråd med virksomhetsplanen, og innenfor rammen av tildelte ressurser. I oppfølgingsfasen vil avvik fra virksomhetsplanen avdekkes gjennom risikostyring, intern kontroll og rapporteringer (Forsvarsstaben, 2014). Ifølge Forsvarsstaben (2010) er det avgjørende at MRR blir en integrert del av den daglige virksomheten i Forsvarets ulike

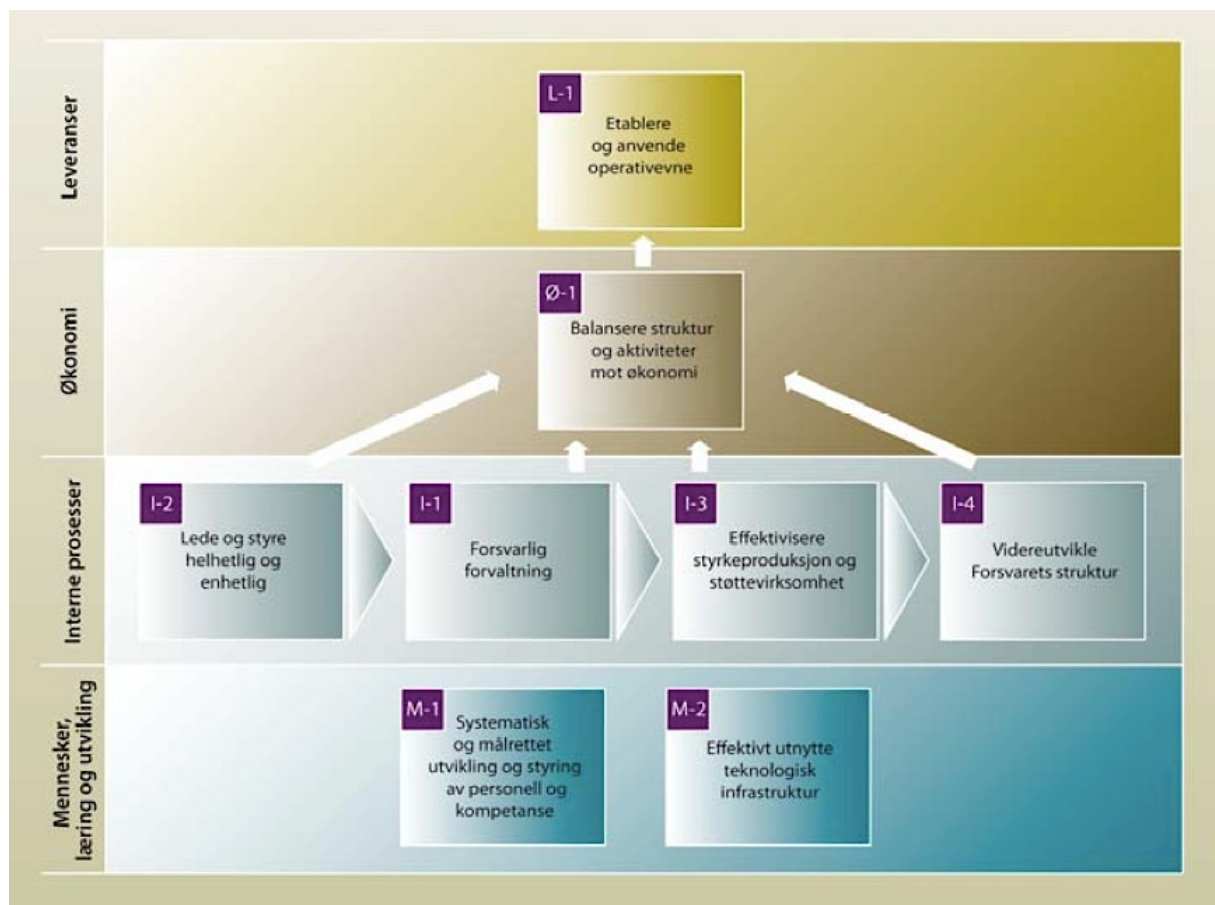
driftsenheter. Videre i kapitlet beskriver formelle elementer som antas å være sentrale for anvendelsen av MRR; nærmere bestemt målbildet, styringskort og risikostyring.

#### 4.3.1 Målbildet

Utarbeidelsen av målbildet er sentralt i Forsvarets beskrivelse av MRR. Målbildet beskrives som: «*Et målbilde er et visuelt uttrykk for de overordnede mål en virksomhet/avdeling har satt seg for å realisere sin strategi, samt de viktigste årsaks- og virkningsforholdene som antas å eksistere mellom målene*» (Forsvarsstaben, 2010:16). Forsvarssjefen etablerer et målbilde for Forsvaret med konkrete ambisjoner som operasjonaliserer strategien og gjøre den målbar. Forsvarsstaben (2010) forklarer at hver driftsenhet må skape forståelse for det overordnede målbildet og sitt bidrag til dette. Dette gjøres ved å utvikle et eget målbilde som gir sporbarhet til Forsvarssjefens målbilde. Dette skal sikre en fokusert og balansert produksjon i forhold til måloppnåelse (Forsvarsstaben, 2010). Hver driftsenheten må utarbeide sin egen strategi, som skal vise hvilke målsettinger som skal bidra til å nå Forsvarets overordnede mål. Samtidig må driftsenhetens spesifikke mål ivaretas. Dermed kan strategien til den enkelte driftsenheten i forhold til mål, prioriteringer og ambisjonsnivå kommuniseres gjennom målbildet til alle ansatte på alle nivå (Forsvarsstaben, 2010).

Målbildet er basert på fire perspektiver; leveranser, økonomi, interne prosesser og mennesker, læring og vekst. Det øverste perspektivet er *leveranser* hvor det defineres mål som viser oppdragsgiveren hva som kan forventes av driftsenheten i forhold til ytelse (Forsvarsstaben, 2010). Til tross for at Forsvarets primære leveranse er operativ evne, vil driftsenhetene ha mål tilknyttet deres egne leveranser. I det påfølgende *økonomiske perspektivet* skal det defineres mål som beskriver de viktigste rammebetingelsene som driftsenheten må forholde seg til (Forsvarsstaben, 2010). I perspektivet *for interne prosesser* defineres mål som viser hvilke prosesser som må forbedres og etableres for å møte krav fra de to foregående perspektivene (Forsvarsstaben, 2010). Disse prosessene gir føringer for hvilke krav som må stilles til *menneskelige ressurser*, trening eller kompetanse i det nederste perspektivet (Forsvarsstaben, 2010). Forsvarsstaben (2010) forklarer at i målbildet skal det eksistere en årsak-virkningssammenheng mellom perspektivene. Hensikten med dette er å skape et helhetlig og balansert bilde av driftsenhetens viktigste aktivitet (Forsvarsstaben, 2010). De to nederste perspektivene i målbildet, innehar mål som skal bidra til at driftsenheten når målene i

leveranse- og økonomiperspektivet (Forsvarsstaben, 2010). Figur 5 viser et eksempel på et målbilde:

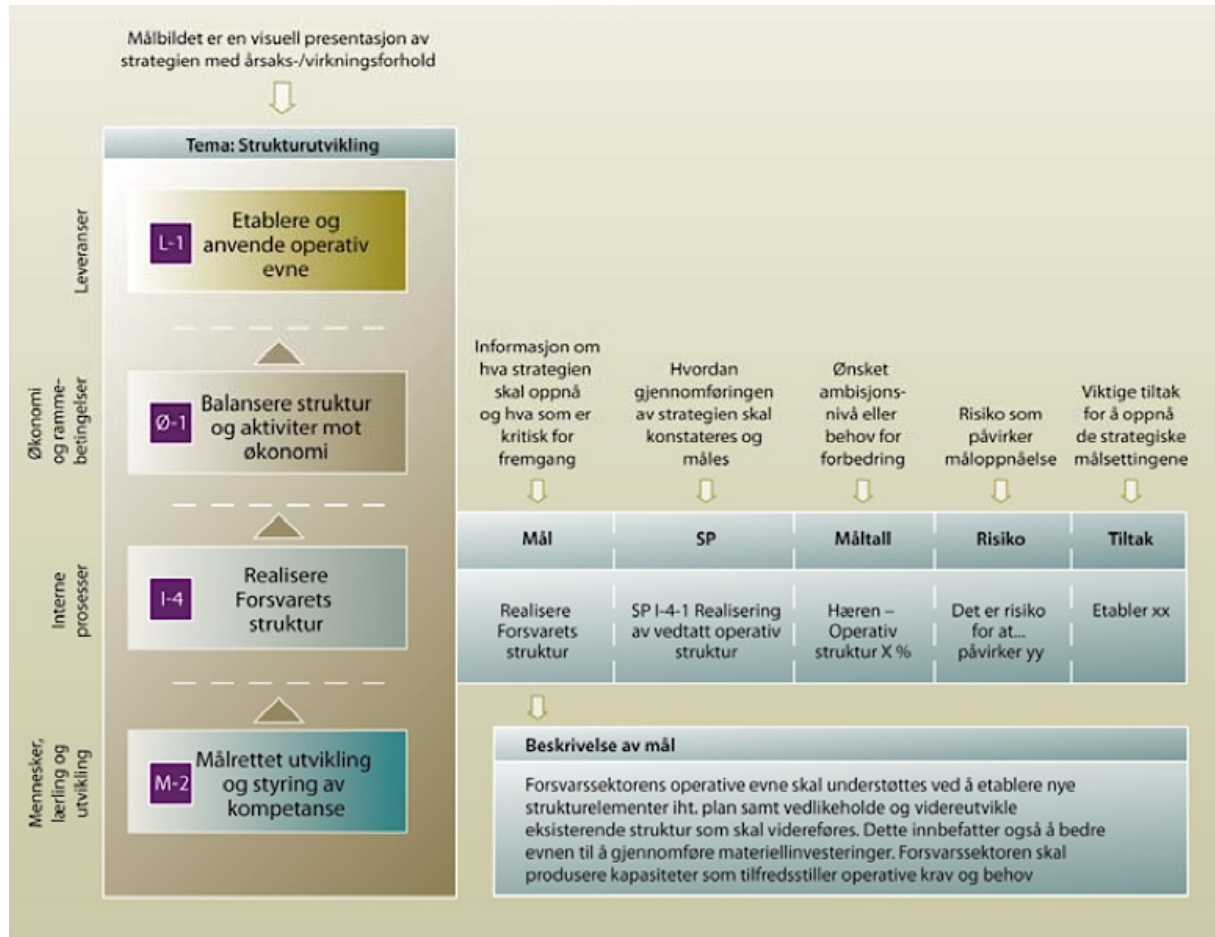


Figur 5: Eksempel på Forsvarssjefens målbilde (Forsvarsstaben, 2010:18).

Målhierarkiet som illustreres i målbildet i figur 5, danner grunnlaget for å gjennomføre strategien. Dette skal bidra til å treffe riktige beslutninger i styringsprosessene (Forsvarsstaben, 2010). Ifølge Forsvarsstaben (2010) skal målene som etableres være S-M-A-R-T. I dette ligger det at målene må være spesifikke, slik at de er klart og tydelig definert. Målene må også være målbare, og akseptert av ansatte ved at de oppfattes som riktige og relevante. De må også være realistiske ved at de er oppnåelige, samtidig som de gir driftsenheten noe å strekke seg etter. Det siste kravet er at målene må være tidfestede (Forsvarsstaben, 2010).

### 4.3.2 Styringskort

Forsvarets S-A-R-T-prosess kan illustreres i et styringskort (Forsvarsstaben, 2010). En illustrasjon av et styringskort på overordnet nivå vises i figur 6:



Figur 6: Eksempel på et styringskort (Forsvarsstaben, 2010:11).

Ifølge Forsvarsstaben (2010) skal et styringskort vise sammenhengen mellom målbildet, mål, styringsparameter (SP), risiko og tiltak. Målene i målbildet operasjonaliseres ved bruk av SP, som skal indikere hvordan driftsenheten ligger an i realiseringen av måloppnåelse. SP kan fungere som resultatkrav, ved at driftsenheten setter ønsket ambisjonsnivå til hver SP (Forsvarsstaben, 2010). SP kan være både kvantitative og kvalitative. Ved kvantitative SP baseres vurdering på å sammenligne resultatet med en skala, og ved kvalitative SP er vurdering basert på innsikt, erfaring og skjønn. Sistnevnte benyttes for å balansere og oppnå en helhet i målbildet, og er avhengig av at informasjon innhentes fra de som er best egnet til å foreta vurderingene (Forsvarsstaben, 2010). Med dette menes de som er nærmest den aktuelle aktiviteten. Ut fra en vurdering på status av SP i forhold til ønsket ambisjonsnivå, må det

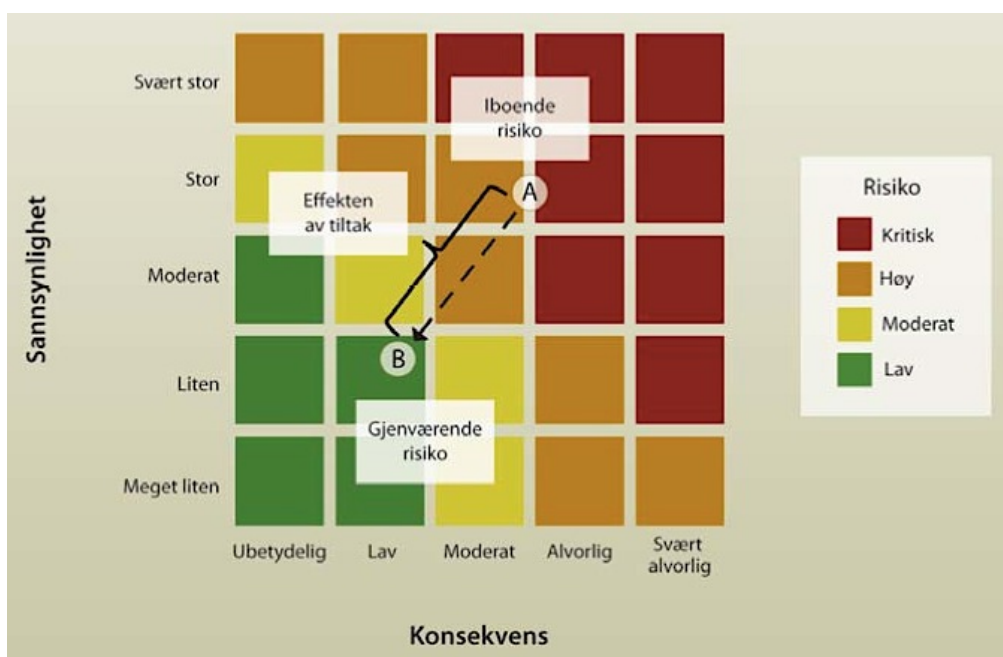
vurderes hvorvidt det er nødvendig å iverksettes tiltak for å nå målene. En slik vurdering vil være basert på risiko i forhold til det enkelte mål (Forsvarsstaben, 2010).

### 4.3.3 Risikostyring

Selv om risikovurderingen er en integrert del av både S-A-R-T-prosessen og styringskortet, så beskrives det som en separat del i casebeskrivelsen for å få frem de ulike elementene.

Risikovurdering innebærer en grundig analyse av de viktigste usikkerhetsmomenter som kan ha negativ innvirkning på måloppnåelsen (Forsvarsstaben, 2010). Ifølge Forsvarsstaben (2010) er en risiko en hendelse som kan få et negativt utfall og som nødvendiggjør vurdering og respons. Derfor må risikoen vurderes ut fra sannsynligheten for at hendelsen kan inntreffe, og konsekvensen det kan ha på måloppnåelse (Forsvarsstaben, 2010).

Risikostyring, i kombinasjon med intern kontroll, skal forbedre virksomhetsstyring ved å fokusere på hendelser som kan inntreffe i styringsprosessene. Ut fra dette kan driftsenheten iverksette tiltak i forkant, som kan redusere sannsynligheten for at en hendelse inntreffer eller forhindre mulige konsekvenser (Forsvarsstaben, 2014). Forsvarsstaben (2014) anbefaler at driftsenheten utarbeider et risikokart/risikobilde som viser sammenhengen mellom sannsynlighet og konsekvens, iboende risiko, effekten av tiltak og gjenværende risiko. Risikobildet illustreres i figur 7:



Figur 7: Eksempel på et risikobilde (Forsvarsstaben, 2010:23).

Som illustrert i figur 7 anbefaler også Forsvarsstaben (2010) at det etableres en risikoskala som viser akseptert risikonivå. Dette markeres ved bruk av fargene grønn, gul, oransje og rød. Basert på risikovurderingen kan man velge å *unngå* risiko ved å avvikle aktiviteter, *redusere* risiko ved hjelp av tiltak, *dele* risikoen med andre, eller *akseptere* risikoen ved at den blir bevisstgjort og kommunisert (Forsvarsstaben, 2010). Dette beskriver Forsvarsstaben (2010) som strategier for å håndtere risiko.

Ifølge Forsvarsstaben (2010) skal det også opprettes en risikokatalog som viser hvilke risikoer som er identifisert, og korrigerende tiltak som er besluttet i forhold til disse. Det beskrives som viktig at tiltakene følges opp for å undersøke om de gir effekt over tid ved hjelp av løpende evalueringer og oppfølgingsaktiviteter (Forsvarsstaben, 2010). Arbeidet med risikokatalogen knyttes til å identifisere, vurdere og håndtere risiko. En risikokatalog skal minst inneholde mål, den identifiserte risikoen, sannsynligheten for at risikoen inntreffer og konsekvensen hvis det er tilfellet, tiltakene som er iverksatt, hvem som er ansvarlige for disse og en eventuell tidsfrist for når tiltakene skal være gjennomførte (Forsvarsstaben, 2010). I Forsvaret ser man mål- og resultatstyring og risikostyring under ett gjennom styringssystemet MRR.

## 5. Presentasjon av empiriske funn

I dette kapitlet presenteres funn knyttet til i hvilken grad MRR er implementert i FLA. Kapitlet er strukturert i delkapitler basert på intervjuguidene, og hver av disse avsluttes med et oppsummerende underkapittel. De empiriske funnene er basert på intervju med toppledelsen og teamledere i FLA, som suppleres med informasjon fra BTFLA og intervju med informant 7. Avslutningsvis oppsummeres det som gjennom studien betraktes som hovedfunn.

### 5.1 Økonomistyring i Forsvarets lønnsadministrasjon

Ettersom økonomistyring er en del av Forsvarets virksomhetsstyring, er det interessant å vite hvordan informantene definerer virksomhetsstyring. Informant 3 fra toppledelsen forklarer at: *«Vi jobber egentlig med det [virksomhetsstyring] hele tiden»*, og forteller videre at: *«(...) det er koordinering av driften. Både det som er «current», det vil si det som pågår akkurat nå, og det som pågår fremover i tid. Og så det å trekke bakover i tid, og ta med oss det som er gjort. Og eventuelle analyser og korrigeringer på det»*. Informant 1 fra toppledelsen mener styring i mindre grad er rettet mot økonomien, og forklarer at: *«Det er mest styring på hvordan du skal nå målsettinger og hvordan du skal utvikle systemene»*. FLA blir videre beskrevet som en produksjonsbedrift, og informant 1 fra toppledelsen påpeker at: *«Vi skal produsere lønn (...). Så på mange måter kan man si at vi er en produksjonsbedrift og mye, sånn sett, tilpasset rutiner»*. Toppledelsens beskrivelser av virksomhetsstyring viser elementer av MRR, ved å styre etter målsettinger, og analyser og korrigering av aktiviteter som skaper læring.

Flertallet av teamlederne knytter virksomhetsstyring opp mot elementer som påvirker deres arbeidshverdag, slik som kontroller og regnskap. Teamleder 2 forklarer likevel at: *«Vi er en del av den virksomhetsplanen [Forsvarssjefens virksomhetsplan] med våre oppdrag, og må bryte den ned på vårt nivå. Altså hvert budsjettår. Så det er jo en prosess som går årlig»*. I DIVØ beskrives koblingen mellom virksomhetsplanene som viktig for at driftsenheter skal arbeide mot Forsvarets overordnede mål (Forsvarsstaben, 2014). Teamleder 3 fremhever at virksomhetsstyring i FLA innebærer tett oppfølging fra ledelsen, og viser videre til et sterkt kontrollmiljø hvor det er bevissthet på at man skal levere. Alle informantene viser også til at det handler om å ha riktig lønn, til rett tid og at det skal være riktig rapportert.



Alle informantene beskriver DIVØ som teoretisk. Informant 2 fra toppledelsen presiserer at FLA bare har prosessen med å kjøre lønn, og at det derfor ikke er alt i DIVØ som treffer. Ifølge informantene har FLA oversatt DIVØ i interne styringsdokumenter, blant annet gjennom BTFLA. Informant 3 fra toppledelsen forklarer at: *«Vi tar ut de delene av DIVØ som gjelder for oss for å treffe på økonomistyring. Så lar vi DIVØ ligge der den ligger. Og så det som kanskje ikke er forklart så veldig godt i DIVØ, tar vi inn til oss for å preparere eller spesifisere. Det betyr at vi gjør det sånn på FLA, ut fra det som DIVØ styrer oss til»*. Informant 1 fra toppledelsen sier likevel at: *«Dog så kunne vel MRR-sammenhengen vært beskrevet litt bedre i BTFLA»*. På teamledernivå viser teamleder 2 til at DIVØ blir litt for overordnet, selv om prinsipper som *forsvarlig forvaltning* er noe alle ansatte har et forhold til. Teamleder 1 presiserer at på forvaltningskontroller med andre driftsenheter og avdelinger i Forsvaret, henvendes det til DIVØ i tilfeller hvor de oppdager avvik.

Spørsmålene om MRR er et økonomistyringssystem i FLA, og om det er en form for balansert målstyring ble bare stilt til toppledelsen. Av intervjuene fremkommer det at toppledelsen definerer økonomistyring forskjellig. Informant 2 fra toppledelsen svarer at: *«Delvis er det jo det. Vi har jo en ramme å forholde oss til så det er jo en del av det»*, og sier videre at: *«Økonomien er jo en ressurs for å kunne nå målene»*. Informant 1 fra toppledelsen mener at dette er avhengig av hvordan økonomistyring er definert, og forklarer at: *«I sin tid lærte jeg at det er fem generasjoner av økonomistyring. Før 1960 så var det altså rett og slett et regnskapssystem. Til det mer moderne som egentlig er nesten lik lederskapsstyring. Så da kan jeg si at det er et økonomistyringssystem. Men vi styrer lite budsjett og økonomi i det. Det er målsettinger vi styrer etter»*. Informant 3 fra toppledelsen vil heller kalle dette for et målstyringssystem, men forklarer at det også vil handle om økonomistyring.

På spørsmål om MRR er en form for balansert målstyring svarer informant 1 at det finnes likheter mellom disse: *«MRR henter jo mye effekter fra alt. Men, kan du si, balansert målstyring er egentlig det samme. De henter mange teorier og slår de sammen. MRR har jo også hentet ting, så de har jo en del likhetstrekk (...). Selv om du kan si at det med strategi, og det med prosesser er jo for så vidt hentet fra det [balansert målstyring], så vil jeg si at balansert målstyring er noe annet. Altså selv om du finner elementer som er lik»*. Informant 2 og informant 3 fra toppledelsen konkluderer med at dette er balansert målstyring. Informant 3 utdyper at: *«Ja, det er balansert målstyring. Det er både målstyring, det er kvalitetsstyring, og*

*det er risikostyring. Det er alt det der».* Informanten forklarer at det er en kombinasjon av flere verktøy som Forsvaret har benyttet seg av de siste årene.

Ettersom strategi er en sentral del av balansert målstyring og MRR, ble det stilt spørsmål om hvordan FLA arbeider med strategi. Flertallet av informantene bekrefter at det har vært økt fokus på strategi det siste året, og viser til utviklingen av et strategidokument. Teamleder 1 sier at: *«Vi har jo dette strategidokumentet. Det er jo kommet i det siste. Så det er jo mer fokus nå på det».* Informant 2 fra toppledelsen viser også til at fokus på strategi er relativt nytt, og at det derfor er blitt en viktig del av virksomhetsplanen. Informant 1 fra toppledelsen forklarer at FLA har arbeidet med strategi på seminarer og i arbeidsgrupper, for at de ansatte skal føle eierskap til strategien. Informanten beskriver videre årsaken til dette: *«For å få en prosess med å tenke; hvorfor gjør vi det? Hvorfor er det så viktig å tenke på hva vi skal produsere i fremtiden? Hva vi skal utvikle oss mot? Og så videre».* Til tross for dette sier teamleder 2 at: *«Jeg kunne gjerne tenke meg at det hadde vært mer strategiarbeid, også fra FLA sin side. Vært litt mer tydelig på strategien. Nå har vi vært i en utskiftningsperiode her med å blant annet ha skiftet sjef FLA, og vi har mange nye teamledere. Og min opplevelse er at det var et behov for å være litt tydelig på hva som er strategien til FLA videre».* Informanten avslutter likevel med at det er en balansegang mellom hva FLA bør avsette av tid og ressurser til det. Teamleder 3 opplever imidlertid ikke et økt fokus på strategi.

### **5.1.2 Oppsummering**

MRR gjenspeiles i toppledelsens beskrivelser av virksomhetsstyring. Informantene mener DIVØ er teoretisk, og at den derfor ikke kan overføres direkte til praksis. FLA beskriver sitt arbeid med MRR gjennom interne styringsdokumenter. Økonomistyring knyttes mest til økonomien og midlene som FLA har, men intervjuene viser at MRR etter nyere definisjoner er et økonomistyringssystem. Det er også enighet om at balansert målstyring og MRR har mange likhetstrekk. I tilknytning til dette har FLA økt fokus på strategi, blant annet ved å innføre et eget strategidokument. Funnene viser også det arbeides med strategi på flere nivåer.

## **5.2 Mål-, resultat- og risikostyring**

Etter innledende spørsmål knyttet til virksomhets- og økonomistyring handler resten av intervjuet om MRR. Alle informantene viser god kjennskap til styringssystemet. Ifølge

informantene har FLA utarbeidet en intern virksomhetsplan med de sentrale elementene av MRR. Virksomhetsplanen diskuteres formelt en gang i måneden på ledergruppemøter, som består av toppledelsen og teamledere. Informantene viser til at kommunikasjon knyttet til MRR i hovedsak foregår på disse møtene. Dette bekreftes gjennom BTFLA: *«I det daglige vil FLA styre virksomheten gjennom ukentlige ledergruppemøter (LGM). Hensikten med møtet er å ivareta Sjef FLAs behov for styring, beslutninger, koordinering og informasjon. Møtet skal også drive oppfølging av budsjett og virksomhetsplan. Det legges vekt på at det er et kollektivt ansvar for medvirkning til og oppfølging av beslutninger»* (Bentzen, 2014:21). FLA har ledergruppemøter en gang i uken, og hvert fjerde møte benyttes til MRR. Teamleder 3 viser til at møtene som omhandler MRR ofte gjelder rapportering, og forklarer at: *«Og gjerne da i forbindelse med at de [FLA] skal rapportere videre til de overordnede»*.

Informant 3 fra toppledelsen og teamleder 3 viser at virksomhetsplanen til FLA er strukturert ved bruk av Excel. I virksomhetsplanen finnes blant annet målbildet, risikobildet, FLA sin versjon av styringskort, styringsparametere (SP), mål- og resultatindikatorer (MRI) og tiltak i samme dokument. Informant 1 fra toppledelsen presiserer også at det er satt hvem som er ansvarlig for ulike mål og tiltak, og tidsfrister for rapportering. Virksomhetsplanen fungerer følgelig som hoveddokumentet for MRR. Rapportering markeres med fargekoder, og foregår månedlig på ledergruppemøtene. Dette kan også bekreftes gjennom BTFLA: *«Første LMG (ledergruppemøte) hver måned skal det være en gjennomgang av tiltak/oppdrag som skulle ha resultat/milepæl/sluttdato i foregående måned»* (Bentzen, 2014:21). Intervjuene viser at ansvaret for rapportering av måloppnåelse er lagt på teamlederne. Informant 2 fra toppledelsen påpeker at: *«(...) altså på de oppdragene som er lagt ned på teamlederne eller sånn; det er teamlederne som skal rapportere på hva som er status nå. Og det gjøres på ledergruppemøtet, eller i forkant»*.

Teamleder 1 forklarer at teamlederne har egne møter i sine team etter ledergruppemøtet hvor de formidler relevant informasjon, og fremhever at: *«Vi får jo virksomhetsplanen presentert i ledergruppen. Og den tar jeg da også ut i teamet og gjennomgår i teamet»*. Informanten forklarer videre at det blir gitt mye informasjon på ledergruppemøter, og at hver teamleder bestemmer hva som formidles til resten av teamet i etterkant. Teamleder 3 påpeker at det er en stund siden det har vært et eget møte om MRR internt i teamet, og forklarer at dette ofte knyttes til en liten del av et møtereferat. Informant 3 fra toppledelsen fremhever at virksomhetsplanen også ligger tilgjengelig for alle ansatte på FLA i fellesmapper.

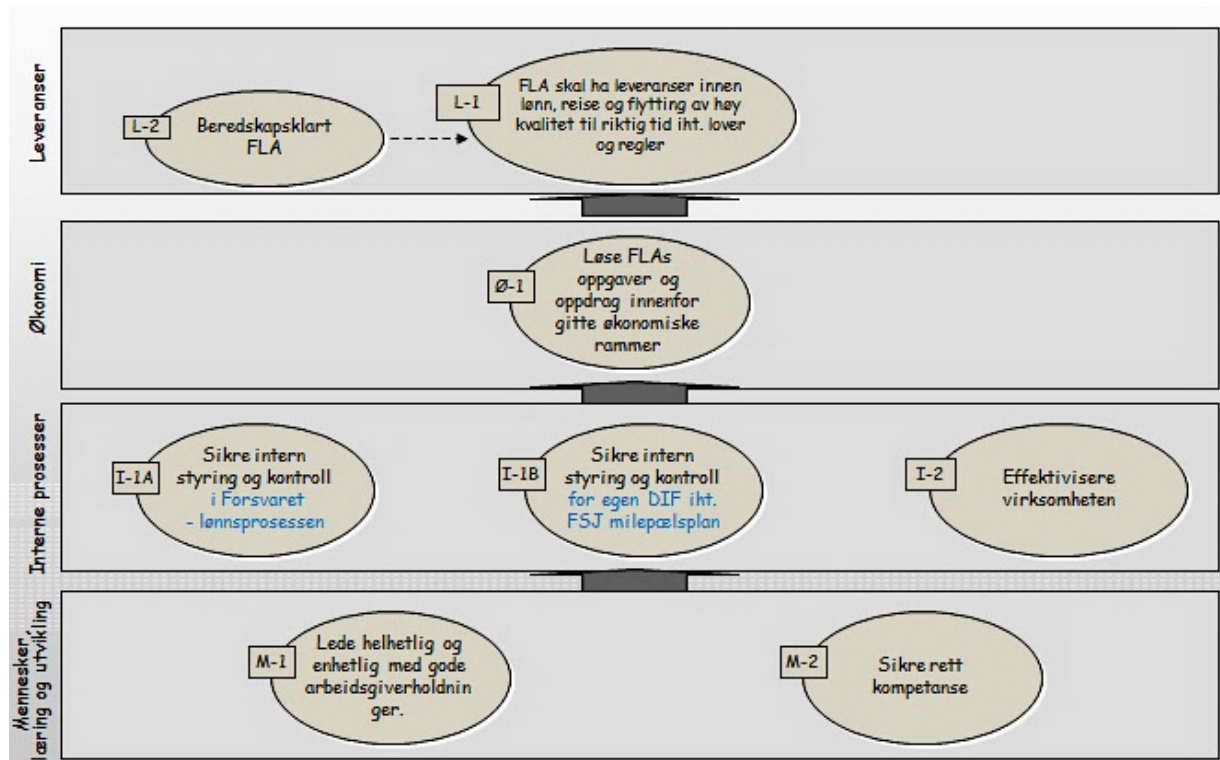
Informantene forklarer at virksomhetsplanen revideres årlig når Forsvarssjefen lager ny virksomhetsplan, men at det også gjøres endringer ellers ved behov. Informant 1 fra toppledelsen forklarer at: *«Ofte så blir det tiltakskatalogen som endres. Risikobildet endres. Mål- og resultatindikatorer endres. Det er mer det som endres, som man ser i løpet av året»*. Dette danner grunnlag for vurderinger i utviklingen av ny virksomhetsplan. Ifølge informant 3 fra toppledelsen vil strategidokumentet også danne grunnlag for vurderinger i planlegging av virksomhetsplanen det påfølgende året. Informant 1 fra toppledelsen forklarer hvordan FLA sin virksomhetsplan revideres: *«I hovedsak så er det de overordnede (...) som jobber med dette. Sånn i utgangspunktet. Så kan det jo være, altså, alt etter hva slags type endringer det er. Det kan være alt fra teamledere, det kan være fagsiden, det kan være regnskapssiden hvis det treffer dem, eller kontrollsiden»*. Dermed involveres teamlederne avhengig av hvilke elementer av virksomhetsplanen som blir revidert.

### **5.2.1 Oppsummering**

Funnene viser at FLA sin virksomhetsplan danner utgangspunktet for anvendelsen av MRR, og inneholder elementene som FLA må ivareta for å styre etter MRR. Virksomhetsplanen blir diskutert på ledergruppemøter med toppledelsen og teamledere, hvor de rapporterer status på mål, oppdrag og tiltak en gang i måneden. Deretter er teamlederne ansvarlig for å formidle nødvendig informasjon til sitt team. Funnene viser at teamlederne i ulik grad arbeider med MRR i sine team.

### **5.3 Anvendelse av målbildet**

FLA sitt målbilde ble presentert i en Power Point-presentasjon i forkant av intervjuene. Innledningsvis fikk toppledelsen spørsmål om alle ansatte var kjent med målbildet. Informant 1 fra toppledelsen svarte at: *«Kjent og kjent. Alle har fått det formidlet. Men går du å spør her, så tror jeg ikke det er noen som kan det utenat. Ordlyden kan vel ikke jeg heller utenat. Så mange vil vel... Det er ikke sikkert at de husker hva målbildet er. Så ja, alle har sett det, men det er ikke sikkert alle vet hva innholdet og sånt er. Og det vil være naturlig i en organisasjon»*. Alle teamlederne bekrefter at de er kjent med målbildet, og at det formidles i deres team. Teamleder 3 forklarer hvordan de blir informert om målbildet: *«I utgangspunktet starter staben å jobbe med dette, og så blir det da gjennomgått på ledergruppemøtet»*. FLA sitt målbilde vises i figur 8 på neste side:



Figur 8: FLA sitt målbilde for 2014 (Svendsen, 2014:11).

I DIVØ står det at det skal være sporbarhet mellom Forsvarssjefens og driftsenhetenes målbilde. Informant 3 fra toppledelsen forklarer dette: «*Alle skal lage sitt eget målbilde. Forsvaret har laget et målbilde for seg (...). Så lager vi vårt eget målbilde ut i fra de oppdragene som vi har fått*». Informant 2 fra toppledelsen refererer til Forsvarssjefens målbilde og sier at: «*Men samtidig så er det ikke alt der som treffer oss*». Informant 1 fra toppledelsen er enig, og påpeker at: «*Nå har Forsvarssjefens målbilde blitt endret i 2015, uten at vårt kommer til å bli så mye endret. Men det er klart at, vi har to målbobler i Forsvarssjefens [Forsvarssjefens målbilde] som vi egentlig skal treffe*». Derfor er det ikke alltid at Forsvarssjefens endringer fører til endringer hos FLA. Teamleder 3 mener en fordel med MRR er at: «*Det bevisstgjør jo de overordnede målene i hele organisasjonen. Og at vi alle er en liten brikke for å nå de målene som settes på toppen. Og at vi alle sammen jobber mot samme mål. Hver på vår plass*». Informant 7 forklarer også hvor viktig det er at ansatte assosierer seg med virksomhetens overordnede mål, og forstår deres bidrag.

Informantene ble spurt om hvordan de forstår sammenhengen mellom målene i målbildet. Toppledelsen, her representert av informant 1, forklarer sammenhengen med at: «*Alle piler peker oppover. Altså i utgangspunktet så skal jo alt bidra til leveransene som vi skal bidra med. Det er jo utgangspunktet. Og de andre skal være bidragsyttere. De er ikke mål i seg*

*selv»*, og viser til en årsak-virkningssammenheng. Teamleder 3 viser til at det ble lagt vekt på å forstå sammenhengene ved utarbeidelsen av målbildet i 2006. Til tross for dette, og at teamlederne opplever delaktighet i revidering av målbildet, forklarer ingen teamledere sammenhengen på denne måten. Teamleder 2 sier at: *«Man ser vel gjerne målene isolert. Og kanskje ikke ofte sammenhengen mellom de da. Og det er vel ofte sånn i hverdagen. At det er ofte isolert så vi glemmer det totale»*. Informant 1 fra toppledelsen mener at sammenhengen har blitt kommunisert, og forklarer at: *«Ja, den har blitt det, men egentlig ikke så mye nå i det siste, tror jeg. For egentlig så forventer vi at folk forstår den»*.

Det ble videre stilt spørsmål om hvor aktivt målbildet benyttes i daglig styring. Toppledelsen, her representert av informant 1, forklarer at: *«(...) så vi har det oppe en gang i måneden så sånn sett kan du si at; ja det er ganske aktivt å bruke det en gang i måneden. At vi har både statusbeskrivelser og alt på det. Men egentlig ikke sånn i den daglige driften»*. Dette støttes av alle informantene. I den forbindelse forklarer informant 2 fra toppledelsen at det rapporteres månedlig til Forsvarsstaben, og utdyper at: *«Og da er det alltid med i forhold til status på målbildet (...). Du har de ulike boblene så setter man inn fargekoder på om vi er rød og gul eller grønn. Altså om alt er i orden eller ikke»*. Teamleder 2 mener at målbildet brukes mer enn FLA klarer å være bevisst på, og forklarer at: *«For vi drar det frem i veldig mange sammenhenger, egentlig. Blant annet når vi er i undervisningsøyemed, så bruker vi å presentere hva virksomheten FLA gjør. Og da er ofte målbildet en del av det da»*. Til tross for at målbildet bare vises månedlig, avslutter informant 1 fra toppledelsen med: *«Men klart at vi er jo innom målsettinger ofte, uten at du trenger å knytte det opp til målbildet»*.

Teamlederne fikk spørsmål om hvordan de arbeider med målbildet i sitt team. Teamleder 1 bruker målbildet i sitt team, og forklarer at: *«Det hjelper på for å «pushe» opp og å få på plass. Altså når jeg går og legger mitt forslag til virksomhetsplanen, eller mitt teams bidrag i virksomhetsplanen, så har jeg jo ha hatt en gjennomgang med teamet; Har vi mulighet til å nå dette?»*. Teamleder 2 bruker sjelden målbildet i sitt team fordi det ikke er behov for det, og forklarer at: *«Altså vi har behov innimellom for å definere – ja hva var det nå egentlig vi skulle gjøre da? Og så må vi styre oss inn på riktig spor. Og si at – ok, det vi gjør nå er ikke hensiktsmessig i forhold til det vi skal oppnå»*. Dette støttes også av teamleder 3, som påpeker at målbildet skal ligge i bakgrunnen, og alle skal være kjent med det.

Ifølge informantene er revidering av målbildet en årlig prosess. Informant 1 fra toppledelsen forklarer at: *«Vi reviderer det jo i utgangspunktet en gang i året, men det blir jo liggende litt mer fast. Vi hadde en liten justering nå i 2014, der vi har lagt inn og fått til litt mer fremtidsrettet. Med litt endringsfokus på det. Og da blir det jo bare tatt opp til neste år og vurdert om vi skal gjøre noe mer... Nye endringer for å si det sånn»*. Informant 2 fra toppledelsen sier at det sjelden er hendelser i løpet av året som får målbildet til å endre seg, og forklarer at: *«Vi har bare den ene prosessen. Altså vi skal levere lønn. Vi driver ikke med så mange andre ting (...). Det er kanskje det som gjør at hos oss er det ganske stabilt egentlig»*. Informantene mener målbildet endres ved behov, og forklarer at FLA sin prosess er så stabil at det ikke er nødvendig med hyppige revideringer.

### **5.3.1 Mål- og resultatkrav**

Toppledelsen viser til manglende resultatkrav fra overordnede nivå i Forsvaret. Informant 2 fra toppledelsen forklarer at: *«Man har jo ikke noen målkrav, eller resultatkrav eller sånt. Det har vi jo egentlig ikke, sånn konkret. Annet enn at vi skal kjøre lønn, og det skal rapporteres, og det skal være riktig. Altså det er jo sånn sett ett krav da»*. Informant 1 fra toppledelsen sier at dette gir større frihet til å selv sette krav. Informant 2 fra toppledelsen sier videre at: *«Og så synes jeg kanskje ikke de oppdragene vi får fra Forsvarssjefen er så konkret som de kunne vært, sånn i forhold til det vi driver med»*. Dette forklares med at FLA er støttevirksomhet. Informant 3 fra toppledelsen beskriver likevel mål- og resultatkrav som integrert i FLA: *«Det er egentlig gjennomsyret både hos oss og hos de aller fleste avdelingene i Forsvaret»*.

Alle informantene mener ansvar og myndighet knyttet til mål- og resultatkrav er hensiktsmessig fordelt. Teamleder 2 påpeker at dette er basert på en klassisk hierarkitenkning, og forklarer at: *«Altså de som på en måte er ledere på ulike nivå, har det ansvaret og myndigheten som man mener er nødvendig for å kunne styre. Kunne oppnå de målene som er satt og alt rundt det»*. Informanten viser videre til at myndighetsfordelingen ikke alltid etterfølges i praksis, og at FLA noen ganger er flatere i praksis enn va strukturen tilsier.

### **5.3.2 Oppsummering**

FLA har utarbeidet et målbilde i henhold til krav fra DIVØ. Toppledelsen beskriver sammenhengen som eksisterer mellom målene, uten at denne kommuniseres til andre nivåer i

driftsenheten. Toppledelsen forventer at teamlederne forstår sammenhengen, men i løpet av intervjuene viser ingen av teamlederne til denne sammenhengen. Funnene viser også at målbildet benyttes månedlig, og ellers i forbindelse med kurs. Informantene påpeker at målsettinger er likevel ofte et tema i FLA, uten at det er et behov for å visualisere målbildet. Årlige revideringer av målbildet oppfattes å være tilstrekkelig. Funnene viser også at FLA ikke får konkrete mål- og resultatkrav fra overordnede nivåer i Forsvaret, og at oppdragene oppfattes å være for lite konkrete. Funnene viser at ansvar og myndighet knyttet til mål- og resultatkrav er hensiktsmessig fordelt, men følger ikke alltid den hierarkiske linjen i praksis.

#### **5.4 Anvendelse av styringskort**

Informantene fikk først en kort forklaring på hvilke elementer som inngår i et styringskort. På spørsmål om hvordan FLA arbeider med styringskort, knytter toppledelsen dette direkte opp mot arbeidet med virksomhetsplanen, og viser til at alle elementene finnes der. Toppledelsen, her representert av informant 3, forklarer at: *«I virksomhetsplansystemet vårt så ligger styringskortene. Så hvis du ser på tvers av alt det her så er det styringskortet – kritiske suksessfaktorer og kriterier for å oppnå de ulike karakterene og tidsfastsetting – det er bygd inn i virksomhetsplanen til FLA»*. Informant 2 fra toppledelsen viser også til at dette følges opp i ledergruppemøtene.

Toppledelsen uttrykte god forståelse for begrepet SP, og enighet om at de er viktige for FLA. Informant 3 fra toppledelsen forklarer at: *«Ja, hvis ikke så vet vi ikke at vi ikke oppnår målene våre. Så vi må ha noen pinner å styre etter bortover der»*. Informant 1 fra toppledelsen poengterer at det å utvikle SP er like viktig som SP i seg selv, og forklarer at: *«Det er ikke slik at vi går å fotfølger de, men vi har på en måte en sjekk i løpet av året når de skal rapporteres, at man når den målsettingen. Så sånn sett synes jeg styringsparametere er utrolig viktig med å få involvert de viktige personene for at de skal forstå prosessen og hva de egentlig skal jobbe for»*. For vurdering av måloppnåelse i forhold til SP, viser toppledelsen til at dette er avhengig av hvilket mål man har. Informant 2 og 3 fra toppledelsen fremhever at kvalitative mål vil kreve mer vurdering og diskusjon, enn kvantitative mål. Informant 2 fra toppledelsen avslutter likevel med at det vil være enkelt å vurdere måloppnåelse hvis man har fastsatt SP.

Selv om SP er brukt som begrep i virksomhetsplanen, er teamlederne usikre på hva som menes med dette. To av teamlederne knytter begrepet direkte opp mot de kontrollene som



utføres. På spørsmål om SP er viktige for FLA svarer teamleder 1 at: *«Jeg tenker at det er de kontrollene, og det er absolutt viktig»*. Teamleder 3 knytter usikkerhet til hva som menes med begrepet. Teamleder 2 påpeker derimot at SP er viktig, ettersom man merker det hvis de mangler.

Informant 1 fra toppledelsen sier at målbildet i hovedsak operasjonaliseres ved bruk av mål- og resultatindikatorer (MRI), og forklarer at: *«Det er egne møter hvor man involverer andre enn ledergruppen, også for å få mer aktiv bruk av folk ute i teamene. Få forståelse for det»*. Informanten påpeker videre at gjennom operasjonaliseringen vektlegges det tiltak på hva hvert enkelt team skal oppnå, og sier at: *«Det er et bevisst valg å velge ut en MRI. Med en gang du tar den som MRI så må du være bevisst på at det her er noe jeg skal ha fokus på. For det blir automatisk fokus på det»*. Ved å knytte ambisjonsnivå til indikatorene, fungerer de som resultatkrav. Flere teamledere mener mål- og resultatkrav påvirker de ansatte ved at de hele tiden må levere. Teamleder 1 utdyper at: *«Man blir jo «pushet» på dette og jeg synes jo det har ført til at man nok tar mer tak i... Man er bare nødt til å ta tak i ting»*.

Toppledelsen forklarer at de ansatte nok er mer bevisst på MRI enn SP, noe som bekreftes av teamlederne. Informant 1 fra toppledelsen forklarer at en MRI er en frittstående måling som bestemmer hva FLA skal ha fokus på. Således blir MRI en oppbrytning av SP, for eksempel gjennom årlige krav. Informant 2 fra toppledelsen forklarer at: *«Vi har såkalte MRI'er da. Indikatorer på en del ting som følges opp gjennom året. Det er jo ting som måles, og der er det med folk fra alle teamene, og man må sette status for hver måned som er gått»*. Tallene som fremkommer ved rapportering brukes til å bestemme hvor det skal settes inn tiltak.

#### **5.4.1 Oppsummering**

Funnene viser at FLA har innarbeidet styringskortene i sin virksomhetsplan. Toppledelsen er kjent med at elementene i styringskortet finnes i virksomhetsplanen, og det er blant annet dette teamlederne rapporterer på hver måned gjennom MRI. Flertallet av teamlederne er ikke kjent med begrepet styringskort eller styringsparameter, men viste god kjennskap til MRI. Målbildet blir operasjonalisert ved bruk av MRI. Toppledelsen fremmer at når man velger en MRI, så må det være noe man ønsker å fokusere på. Teamlederne mener mål- og resultatkrav gir press til å levere.

## 5.5 Anvendelse av risikostyring

Informantene forklarer at risikostyring er et tema månedlig på ledergruppemøter. Alle informantene mener også at risiko er det elementet av MRR som det knyttes mest diskusjon rundt i det daglige, og at de ansatte prater om risiko uten å kalle det for *risikostyring*.

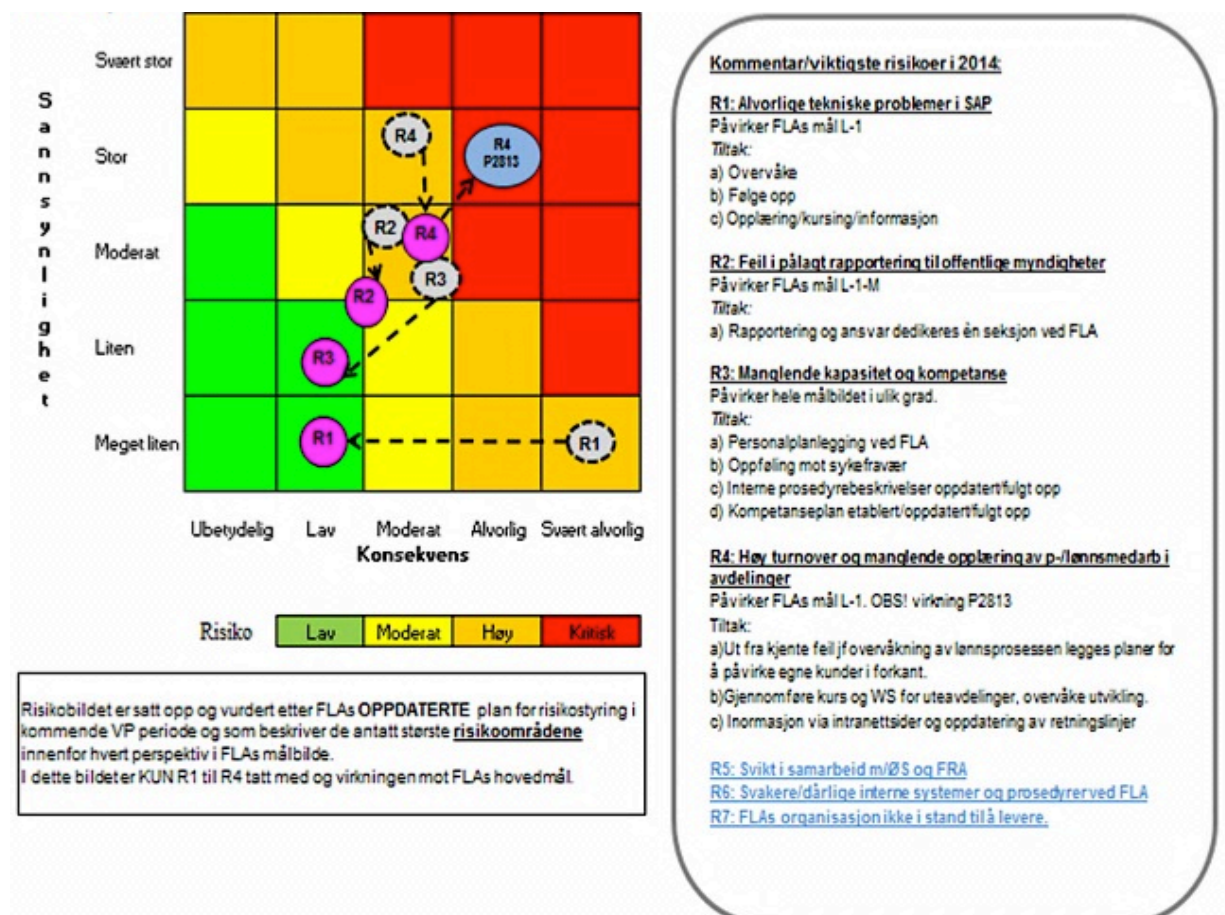
Informant 1 fra toppledelsen bekrefter dette, og sier at: *«Vi har det egentlig inne i dagligtalen uten at vi trenger å kalle det for risikostyring»*. Informanten forklarer videre at en risiko kan være mye, men at den må knyttes tilbake til målbildet for at det skal kunne kalles MRR, og fremhever at det handler om hvordan det påvirker det totale resultatet. Til tross for at risiko ofte er et tema, viser teamleder 1 til at det kan oppstå misforståelser: *«For når jeg selv begynte med dette i 2010 så satt vi og snakket. Ja, noen av oss snakket om risiko, mens noen av oss snakket om konsekvensen. Altså det tok en stund før vi ble klar over at vi satt jo egentlig å snakket om to forskjellige ting»*, og gir inntrykk av at de ansatte definerer risiko forskjellig. I forbindelse med dette viser teamleder 1 til at alle ansatte vil bli kalt inn til et møte, for å sikre en entydig forståelse av begrepet risiko og risikostyring.

Informantene forklarer at FLA har en prosess for å identifisere, analysere og evaluere risiko. Selv om det ikke er endringer i forhold til hva FLA produserer hvert år, sier informant 1 fra toppledelsen at: *«(...) det skjer hele tiden endringer i systemet. Det kommer nye regelverk. Det skjer endringer i organiseringen ute. Det skjer endringer i systemet SAP. Og da er det jo egentlig en kontinuerlig prosess»*. Teamleder 2 mener at FLA ikke er tydelig nok på den prosessen. Informanten forklarer at hensikten med MRR er at de ulike delene av systemet skal henge sammen, og sier at: *«Til syvende og sist så må vi altså avdekke de risikoene for å minimere og oppnå de målsettingene som vi skal nå. Og den prosessen mener jeg vi ikke er god nok på»*. Informant 3 fra toppledelsen påpeker at FLA må prioritere oppdragene som skal løses: *«Men det må ikke bli sånn at vi bare skal drive å risikohåndtere, og så blir oppdraget liggende der. Og det er den største risikoen»*.

Ifølge BTFLA skal det foreligge en risikokatalog som beskriver FLA sine risikoer:

*«Risikokatalogen skal inneholde risikokart med de forskjellige risikoområdene. Innenfor hvert risikoområde skal det utvikles risikokriterier som brukes til overvåkning og for å avdekke evt. avvik. Katalogen skal også inneholde tiltaksliste med oversikt over tiltakene som blir besluttet som korrigerende tiltak.»* (Bentzen, 2014:16). Flere informanter sier at FLA holder på å utarbeide en risikokatalog. Teamleder 1 forklarer at: *«Vi skal ha oversikt på alle risikoer som*

er på FLA. For dermed etterpå å kunne se om vi har kontroller som fanger disse. Eller som sagt om vi vurderer at en risiko er så lite vesentlig at vi ikke trenger å gjøre noe». Teamleder 3 forklarer at risikokatalogen gjelder for hele FLA, og fortsetter med at: «Men den er jo inndelt. At de forskjellige teamene har sin del av den risikokatalogen. For vi har vel alle sammen, kan du si, kommet med innspill på områder som berører hvert enkelt team. Og så er det da sydd sammen i en helhet. Men vi har jo hver vår del som vi må svare for». Ifølge Bentzen (2014) skal det også foreligge et risikobilde. FLA har utarbeidet et risikobilde som illustreres i figur 9:



Figur 9: FLA sitt risikobilde for 2014 og kobling til målbildet (Svendsen, 2014:12).

Toppledelsen forklarer at risikobildet vises en gang i måneden. Teamlederne forklarer videre at risikobildet heller ikke benyttes særlig i teamene. Teamleder 1 forklarer at: «Det er ikke noe jeg bruker i teamet sånn sett. Jeg viser det månedlig etter ledergruppemøtene hvor vi har gjennomgang. For det blir såpass overordnet. Vi er litt lengre ned i materien å jobber. Men det blir vist frem, og det er jo en antydning om hvor vi er».

Det ble videre stilt spørsmål om hvor ofte risikobildet blir revidert, og om det blir revidert ved behov. Samtlige viser til at dette er en årlig prosess, og teamleder 3 påpeker at: *«Ja, vi har nå egentlig nettopp revidert det på bakgrunn av at Forsvarssjefen har revidert sitt»*. I forbindelse med dette spørsmålet viser teamleder 2 til at visualiseringen av risikobildet er sjelden, og forklarer videre at: *«Den er ikke så dynamisk som jeg tror vi har behov for at den skal være. Altså vi klarer ikke å holde den. Ja, altså endringene og det som skjer rundt oss. Det skjer såpass mye at det er vanskelig å holde den tiltaksbiten helt oppdatert hele tiden. Du kan si at; ja, ved behov. Hva blir behovet da? Jeg tror behovet egentlig er oftere enn det vi klarer å få til»*. Dette tyder på et behov for å revidere risikobildet oftere, som også gjenspeiles i FLA sitt fokus på risiko det siste året.

### **5.5.1 Oppsummering**

Funnene viser at risikostyring ofte er et tema, uten at risikobildet visualiseres eller at begrepet risikostyring benyttes. Formell informasjon om risikobildet formidles månedlig på ledergruppemøter, men de ansatte arbeider med å identifisere og minimere risiko daglig. I BTFLA står det at FLA skal ha en risikokatalog, noe informantene påpeker at er under utvikling. Selv om et team er ansvarlig for å utarbeide risikokatalogen, innhentes informasjon fra alle ansatte i FLA. Risikobildet benyttes i forbindelse med rapportering av status på månedlige ledergruppemøter, og revideres i hovedsak årlig.

## **5.6 Kommunikasjon av styringsinformasjon**

Ifølge informantene foregår kommunikasjon knyttet til MRR i hovedsak på ledergruppemøter. Andre informasjonskilder som trekkes frem, er FLA sitt elektroniske nyhetsbrev som ligger tilgjengelig på deres hjemmeside, gjennomganger i teamene, halvårlige informasjonsmøter med hele FLA, ulike seminarer knyttet til bestemte tema, referat fra ledergruppemøtene som alle ansatte har tilgang til, og uformell kommunikasjon blant ansatte. Teamleder 1 sier at: *«Hvert fall i mitt team så har vi daglig en god diskusjon over bordet på enkelte saker»*. Det finnes også skriftlige rutinebeskrivelser og prosedyrer. De tekniske systemene beskrives som viktig for FLA. SAP er i hovedsak det verktøyet som benyttes til å gjennomføre lønnsprosessen, analyser og rapporter. Informantene påpeker viktigheten av at det tekniske systemet fungerer. Dersom det tekniske systemet ikke fungerer optimalt, øker sannsynligheten for at FLA får feilutbetalinger. Informant 2 fra toppledelsen sier at: *«Hele lønnsprosessen er*

*jo avhengig av hele Forsvaret egentlig», og forklarer at avdelinger og driftsenheter ute registrerer timer som danner grunnlaget for det som skal utbetales.*

Informantene opplever at informasjon er tilstrekkelig, relevant og tidsriktig. Teamleder 1 har fått tilbakemeldinger fra sitt team om manglende informasjon. Teamlederen forklarer videre at: *«I ledergruppemøtene blir det gitt mye informasjon. Og så blir det jo opp til hver teamleder å ta et lite utvalg»,* og viser til at hver enkelt teamleder bestemmer hva som formidles videre i teamene. Alle teamlederne opplever at informasjonen er både tilgjengelig og relevant, og teamleder 2 forklarer at: *«Informasjonen er tilgjengelig. Hvis de mangler informasjon så er det fordi de ikke nødvendigvis har blitt oppmerksom på at de kan finne den hvis de trenger det, eller at vi ikke har gitt de informasjon».* Toppledelsen, her representert av informant 2, viser til at FLA er en liten driftsenhet, og at det er mulig å stille spørsmål.

Alle informantene mener at det finnes tilstrekkelige rutinebeskrivelser og prosedyrer. Informant 3 fra toppledelsen påpeker at: *«Vi har mer enn nok. Det er kanskje en større utfordring å få de kortere, tynnere og enklere».* Teamlederne viser til at utfordringen er å holde beskrivelser og prosedyrer oppdatert. Teamleder 2 forklarer at: *«Vi har mye. Vi har veldig mye. Utfordringen er å oppdatere det. Det går både på internt, men også det vi har som tiltak ut. Sånn som et av våre tiltak for å redusere risiko, så er det å oppdatere det vi har av skriftlig dokumentasjon på, for eksempel, prosedyrer. Altså det som skal være til hjelp for de der ute og til hjelp for oss internt. Der har vi veldig mye beskrivelser»,* og viser til begrensninger i forhold til tid og arbeidskraft når det gjelder å oppdatere disse.

I BTFLA står det beskrevet hvem som har ansvaret for å holde ulike dokumenter oppdatert for å sikre at informasjonen er tidsriktig. Det står at: *«Alle interne dokumenter ved FLA skal til enhver tid ha en ansvarlig «redaktør» blant FLAs ansatte. Redaktørens ansvar vil være å samle inn og, i samarbeid med FLAs ledergruppe, foreslå evt. endringer/korreksjoner i aktuelt dokument»* (Bentzen, 2014:11). Informant 3 fra toppledelsen viser til at FLA kunne vært tydeligere når det gjelder kommunikasjon og formuleringer. Informanten sier videre at: *«Nå oppdaterte vi jo BTFLA for halvannet – to år siden. Hvor jeg skrev gjennom på nytt igjen i forhold til DIVØ og hvor alle ting henger. Det kunne sikkert ha vært en ny runde på det. Men det kommer sikkert. Om et halvt – ett år har vi skrevet en oppdatering av BTFLA, og en ny presentasjon av MRR ved FLA. Hvordan dette henger sammen. Med nye ord og enklere*

ting». Informant 7 viser også til kompleksiteten i Forsvarets styringsdokumenter, og hevder at utfordringen er å forklare prosesser med enkle ord.

Det ble videre stilt spørsmål om teamlederne og deres team har muligheten til å komme med tilbakemeldinger, og om de opplever delaktighet i utarbeidelsen av målbildet, styringskort, risikobildet og risikokatalog. Informantene opplever delaktighet i alle prosessene. Dette representeres av teamleder 3, som forklarer at: *«Ja det er litt av hensikten med at de tar det på ledergruppemøtet. Det er å komme med innspill og om det er ting som vi mener ikke er korrekt, eller om det er ting vi mener bør endres på. Så ja, det er vi»*. Toppledelsen påpeker også at hensikten med seminarer og informasjonsmøter, er at den enkelte skal føle delaktighet og eierskap til arbeidet som utføres.

### **5.6.1 Oppsummering**

Funnene viser at MRR i hovedsak knyttes til ledergruppemøter. Samtlige informanter mener at informasjonen er tilgjengelig. Funnene viser også at det er tilstrekkelige skriftlige rutinebeskrivelser og prosedyrer, men at en utfordring er å oppdatere og strukturere dokumentene. Ifølge BTFLA tildeles ulike dokumenter en redaktør, som er ansvarlig for å holde disse oppdatert. Informantene opplever delaktighet i utarbeidelsen av sentrale elementer av MRR, og uttrykker muligheten for å komme med tilbakemeldinger. Funnene viser at de tekniske systemene er viktig for FLA, både når det gjelder analyser som gir styringsinformasjon internt, men også for å gjennomføre lønnsprosessen. Arbeid knyttes derfor til å sikre at systemet fungerer optimalt.

## **5.7 Generell oppfatning av mål-, resultat- og risikostyring**

Avslutningsvis fikk alle informantene spørsmål om MRR er implementert i FLA. Alle informantene beskriver MRR som en integrert del av virksomheten i FLA. Informant 2 fra toppledelsen presiserer at det er *dette* virksomheten til FLA handler om, og at systemet fører til handlinger i det daglige. Teamleder 3 svarer at: *«Ja, det føler jeg. Selv om man ikke går og tenker på det til daglig, så ligger det i bakgrunnen»*. Informant 2 fra toppledelsen mener at MRR er tilstrekkelig implementert, og vektlegger at ikke alle ansatte behøver å tenke så mye på dette til daglig. Dette begrunner informantene med at det vil ta fokus vekk fra de aktivitetene som faktisk skal utføres. Informant 1 fra toppledelsen forklarer at MRR er

implementert, ettersom det påvirker resultatene. Informanten viser videre til at selv om mange formelle elementer må være på plass, så vises det gjennom daglig praksis at MRR er implementert, uten at man må bruke begreper som for eksempel risikostyring. Dette støttes av samtlige informanter som også beskriver MRR som integrert, ettersom de formelle elementene foreligger uten at det er et behov for å visualisere disse på daglig basis.

### **5.7.1 Oppsummering**

Funnene viser at samtlige informanter mener MRR er tilstrekkelig implementert. Informanter forklarer at de ulike elementene av MRR benyttes i hverdagen, uten at man behøver å visualisere for eksempel målbildet eller risikobildet.

## ***5.8 Oppsummering av hovedfunn***

Alle informantene mener MRR er tilstrekkelig implementert i FLA, og teamlederne opplever delaktighet i prosessene knyttet til dette. Basert på nyere definisjoner kan MRR betraktes som et økonomistyringssystem, og innehar mange likhetstrekk med balansert målstyring. FLA har blant annet oversatt, tilpasset og implementert de ulike delene av MRR gjennom en årlig virksomhetsplan og BTFLA. Virksomhetsplanen diskuteres månedlig på ledergruppemøtene, før teamlederne formidler dette videre til sine team.

Informantene fikk spørsmål knyttet til målbildet, styringskort og risikostyring. FLA har utarbeidet et målbylde, som er basert på de formelle elementene som DIVØ viser til, slik som årsak-virkningssammenhenger og koblinger til Forsvarssjefens målbylde. Toppledelsen forventer forståelse for sammenhengen mellom målene i målbildet, men sammenhengen blir ikke beskrevet av teamlederne. En utfordring som trekkes frem er at oppdragene som kommer fra høyere nivå i Forsvaret ikke er tydelig nok. Målbildet operasjonaliseres gjennom tiltak, mål- og resultatkrav. FLA har oversatt styringskortet til å være en del av virksomhetsplanen. Dette gjøres på en annen måte enn beskrevet i Forsvarets styringsdokumenter, men alle de formelle elementene er tilstede. Toppledelsen er kjent med begrepene styringskort og styringsparametere, men dette var uklart for flertallet av teamlederne. Teamlederne var likevel godt kjent med MRI, som i større grad påvirker deres hverdag. Risikostyring beskrives som en implementert del av FLA, ettersom alle informantene viser til at det ofte prates om risiko uten at de må trekke inn risikobildet og risikokatalog, eller kalle det for risikostyring. FLA har

utarbeidet risikobildet, men er ikke ferdig med risikokatalogen. De formelle elementene benyttes bare en gang i måneden, men funnene tyder likevel på at elementene påvirker hvilke aktiviteter som utføres i hverdagen.

Informantene viser til at ansvar og myndighet er hensiktsmessig fordelt, men at FLA tidvis har en flatere struktur enn hierarkiet tilsier. Flertallet oppfatter at informasjonen er tilstrekkelig, men funn viser også at informasjonen ikke er godt nok strukturert eller oppdatert. Viktigheten av tekniske systemer fremheves, ettersom systemene benyttes til planlegging, gjennomføring og oppfølging av lønnsprosessen. Kommunikasjon om MRR foregår i hovedsak på ledergruppemøter, men de ansatte involveres også gjennom seminarer, informasjonsmøter og arbeidsgrupper.



## 6. Analyse

I dette kapitlet analyseres empiriske funn, i lys av studiens teoretiske rammeverk og beskrivelser av MRR. Hensikten er å undersøke i hvilken grad MRR er implementert i FLA. Studier har vist at om lag halvparten av implementering av avanserte målstyringssystemer mislykkes i praksis (Waal & Counet, 2009). Analysen er strukturert i delkapitler basert på studiens hovedfunn.

### 6.1 Økonomistyring i Forsvarets lønnsadministrasjon

I henhold til Hagness et al. (2014:34) er virksomhetsstyring: «*Summen av de strukturer, prosesser og verktøy som brukes for å styre aktivitet, ressurser og risikoeksponering i en virksomhet*». Dokumentstudier viser at strategi og håndtering av usikkerhet er sentrale elementer i Forsvarets beskrivelser av MRR. Dette er i henhold til Hagness et al. (2014) som mener usikkerhet og måloppnåelse bør følges opp på en strukturert måte fra strategi og til operativ drift. DIVØ viser at arbeidet med måloppnåelse og risikovurdering kombineres gjennom MRR (Forsvarsstaben, 2014). I intervjuene fremheves det også at FLA sitt arbeid med risikostyring setter fokus på vurdering av risiko og bruk av ulike verktøy for å redusere feilutbetalinger. Informanter viser til at risiko ofte er et tema på alle nivåer i driftsenheten, som er i henhold til det Hagness et al. (2014) sier om at risiko vil være sentralt på alle nivåer i en virksomhet for å bidra til beslutningsstøtte og relevant beslutningsinformasjon. FLA sitt arbeid med risiko beskrives også senere i delkapittel 6.2.2. I denne studien betraktes styringssystemer og styringsverktøy som en del av økonomistyringen, som videre understøtter overordnet virksomhetsstyring.

Selv om det ikke finnes en entydig definisjon på økonomistyring, så er det likheter mellom disse. Definisjonene handler om effektiv ressursbruk for å nå organisasjonens mål (Anthony, 1965; Pettersen & Bjørnenak, 2003). Funnene er i samsvar med Pettersen & Bjørnenak (2003:39) sin definisjon på økonomistyring: «*Den aktiviteten i en organisasjon som tar sikre på å styre ressursbruken mot maksimering av overordnede målsettinger*». Intervjuene viser at FLA har et bevisst forhold til økonomistyring ved at de er opptatt av å ha riktig lønn, til rett tid og riktig rapportert. Dette er viktig for å ivareta lønnsprosessen, og for oppnåelse av overordnede mål. I FLA ivaretas dette blant annet ved kontroller for å minimere feilutbetalinger. Både dokumentstudier og intervjuer viser at FLA benytter MRR for å sikre

maksimering av overordnede målsettinger. Forsvarlig forvaltning er et begrep samtlige informanter viser til, og som er en viktig del av kulturen i FLA og Forsvaret. Dette må følgelig ses på som et viktig ledd for å ivareta overordnet virksomhets- og økonomistyring. Mine data viser også at de tekniske systemene er viktig for at FLA kan gjennomføre lønnsprosessen, og for å gjennomføre kontroller i etterkant. Dette er i henhold til Pettersen (2013) sitt syn på at økonomistyring ofte fokuserer på tekniske systemer for å sikre at organisasjonens handlinger er i tråd med strategien, og oppnåelse av overordnede mål.

Formelle styringsverktøy har til hensikt å innhente korrekt og pålitelig styringsinformasjon for å støtte beslutningstaking (Pettersen, 2013). Intervjuene viser at informanter knytter økonomistyring til budsjett- og regnskapssystemer, noe Busch (2005) mener er vanlig i tradisjonell økonomistyring. Dette forklarer informantene med at FLA har en ramme å forholde seg til, og at økonomien er en ressurs for å nå overordnede mål. Gjønnes & Tangenes (2014) viser imidlertid til at økonomistyring har gjennomgått et paradigmeskift. Av intervjuene fremkommer det at MRR kan betraktes som et økonomistyringssystem etter moderne definisjoner av fagfeltet. Dette begrunnes med at FLA i mindre grad styrer etter budsjett og økonomi, men heller etter målsettinger. Ettersom intervjuene viser at Forsvaret har videreutviklet sitt styringssystem over tid, er dette i henhold til at kritikk av tradisjonelle styringsverktøy har ført til anvendelse av flere verktøy, og til en bredere beskrivelse av økonomistyring (Bjørnenak, 2003; Bjørnenak & Olsen, 2013; Johnson & Kaplan, 1987; Pettersen, 2013). Implementering av MRR er også i samsvar med at offentlig sektor tar i bruk løsninger fra privat sektor (Gjønnes & Tangenes, 2014; Hood, 1995; Meyer & Rowan, 1977; Røvik, 1998b; Sahlin-Andersson, 1996). Bjørnenak & Olsen (2013) fremhever at budsjettssystemer ofte forbedres eller suppleres med andre verktøy. I tråd med dette kan MRR betraktes som et økonomistyringssystem, ettersom budsjett- og regnskapssystemer blant annet er supplert med balansert målstyring og risikostyring.

Ifølge Pettersen (2013) finnes økonomiske styringsverktøy på tre nivåer i en virksomhet. Mine data viser at at MRR er en del av det strategiske, administrative og operative nivået i FLA. I det strategiske nivået utvikles, implementeres og kommuniseres strategien gjennom ledergruppemøter. Strategien gjenspeiles også i formelle elementer av MRR, slik som målbildet og styringskort. Både dokumentstudier og intervjuer viser at målbildet har til hensikt å kommunisere strategien. Ettersom målene i målbildet operasjonaliseres ved bruk av styringsparametere og MRI, vil strategien også reflekteres i styringskortet. FLA har også

inkludert de ansatte i utarbeidelsen av et strategidokument. På det administrative og operative nivået gjennomføres kontroller og selve lønnsprosessen for å sikre at FLA når sine målsettinger, og utfører sine arbeidsoppgaver. Risikovurdering bidrar også til å øke sannsynligheten for måloppnåelse. Dette er i samsvar med det Bjørnenak (2003) sier om at oppmerksomhet bør styres mot det strategiske og operative nivået.

Den ideelle styringssirkelen innenfor normativ økonomistyring viser hvordan styring bør være (Anthony & Young, 2003). Denne kan gjenspeiles i FLA sitt arbeid med virksomhetsplanen, som i kapittel 4 ble beskrevet som hoveddokumentet for MRR. De fire fasene; strategisk planlegging, budsjettforberedelser, drift og måling, og rapportering og evaluering (Anthony & Young, 2003; Pettersen & Bjørnenak, 2003), gjennomføres månedlig og årlig i FLA som en kontinuerlig prosess. Når det gjelder strategisk planlegging kan virksomhetsplanen bidra til planer for fremtidig drift, overordnede mål og visjoner, og er i henhold til Anthony & Young (2003) sin beskrivelse av denne fasen. Når det gjelder budsjettforberedelser så operasjonaliseres planene i FLA ved hjelp av SP og MRI, og ansvarsområdene knyttet til disse defineres i virksomhetsplanen og gjennom interne styringsdokumenter. Kontinuerlig gjennom året registreres produksjon som kontrolleres av toppledelsen i månedlige ledergruppemøter. I fasen for rapportering og evaluering sammenlignes faktisk og planlagt ressursbruk og produksjon, ved at teamlederne rapporterer på ledergruppemøter. Dette danner videre grunnlaget for rapportering til overordnede nivåer i Forsvaret. Dette ivaretar den vertikale styringsprosessen.

Intervjuene tyder på at utviklingen av virksomhetsplanen med målbildet, styringskort og risikobildet følger en kontinuerlig og regelmessig prosess gjennom ledergruppemøtene. Mine data viser at disse elementene revideres årlig, og er en prosess basert på Forsvarssjefens virksomhetsplan og andre endringer internt som fører til rettelser eller tillegg. Det hevdes at virksomheter i offentlig sektor ofte har brudd i en eller flere koblinger i den ideelle styringssirkelen (Nyland & Pettersen, 2010; Pettersen & Bjørnenak, 2003). Av intervjuene fremkommer det at det sjelden er endringer i virksomhetsplanen eller formelle elementer av MRR i løpet av året. Dette begrunnes med at FLA bare har prosessen med lønnskjøring. Informantene viser likevel til at endringer i målbildet, risikobildet og lignende legges til grunn i den årlige revideringen av virksomhetsplanen, som tyder på en kobling mellom oppfølging og strategiske planer. Av intervjuene fremkommer det også at strategidokumentet skal legges til grunn for utvikling av virksomhetsplanen for det neste året. Dette er i henhold til at

økonomistyringsprosessen skal være kontinuerlig (Anthony & Young, 2003). Ifølge Pettersen & Bjørnenak (2003) må planer utarbeides med utgangspunkt i overordnede mål og strategier, og handlinger må ta utgangspunkt i planene. Dette er i samsvar med mine funn om at teamlederne for eksempel benytter målbildet til å avklare hva som skal gjennomføres og hva som er målet.

## ***6.2 Tilnærming til balansert målstyring og risikostyring***

Institusjonalisering beskrives som en prosess hvor normer og verdier får en verdibasert status i organisasjoner (Meyer & Rowan, 1977; Selznick, 1948). Disse kalles for institusjonaliserte oppskrifter (Meyer & Rowan, 1977; Røvik, 1992; Røvik, 1998b). Mine data viser at MRR som styringssystem består av styringsverktøyene balansert målstyring og risikostyring. MRR fremstår i flere styringsdokumenter som en legitim og riktig måte for utforming av elementer i Forsvaret, som er i henhold til Røvik (1992) sin beskrivelse av institusjonaliserte oppskrifter. Forsvaret definerer MRR etter SSØ (2010) sin definisjon av mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring er oversatt og tilpasset til Forsvaret ved å inkludere risikostyring, og beskrives gjennom DIVØ med vedlegg. Sammenhengen mellom disse forklares med at mål- og resultatstyring skal bidra til helhetlig perspektiv i styringen, og risikostyring skal bidra til å håndtere forhold som kan ha negativ innvirkning på måloppnåelsen (Forsvarsstaben, 2014). Basert på Røvik (1998b) sitt perspektiv på oversettelse av organisasjonsoppskrifter, er dette i henhold til å *kombinere* hele konsepter eller elementer av ulike konsepter. Røvik (1998b) forklarer at de ulike elementene likevel vil være så løst koblet at de kan identifiseres som relativt selvstendige elementer. Dette viser funnene fra både dokumentstudier og intervjuer at er tilfellet med MRR i FLA. Til tross for at DIVØ viser til klare sammenhenger mellom balansert målstyring og risikostyring i MRR, kan man likevel identifisere styringsverktøyene som relativt selvstendige elementer.

### **6.2.1 Balansert målstyring i Forsvarets lønnsadministrasjon**

Sending (2009) mener god virksomhets- og økonomistyring innebærer bruk av ikke-finansielle forhold som antas å ha effekt på finansielle resultater, og dette er et sentralt kjennetegn ved balansert målstyring (Gjønnes & Tangenes, 2014; Kaplan & Norton, 1992). Forskere mener at balansert målstyring kan tolkes og forstås på mange ulike måter (Ax & Bjørnenak, 2005; Soderberg et al., 2011), som ifølge Madsen & Stenheim (2014) fører til at

mange ulike aktører kan bruke verktøyet. Dette skaper et legitimt rom for bruk av balansert målstyring i offentlig sektor (Gjønnes & Tangenes, 2014). MRR kan betraktes som balansert målstyring ut fra likhetstrekkene som eksisterer mellom disse. Dette mener også toppledelsen i FLA. Denne konklusjonen er også basert på at SSØ (2010) viser til balansert målstyring i sin beskrivelse av mål- og resultatstyring i staten, som det henvises til i DIVØ og som følgelig MRR er basert på.

Den teoretiske beskrivelsen av MRR gjennom DIVØ viser til målbildet og styringskort, som er i henhold til det Kaplan & Norton (1996b) vektlegger i sin beskrivelse av balansert målstyring. Målbildet visualiserer FLA sine mål som kobles til hverandre og til strategien gjennom årsak-virkningssammenhenger. Basert på dette utleder FLA kritiske suksessfaktorer for hvert mål, som deretter operasjonaliseres i styringskortet ved hjelp av SP og MRI. Til hver av disse settes et ønsket ambisjonsnivå, som gjør at de kan benyttes som resultatkrav. I virksomhetsplanen beskrives også hvilke tiltak og handlinger som skal benyttes. Årsak-virkningssammenhengen som illustreres i målbildet er basert på fire perspektiver, som belyser finansielle og ikke-finansielle forhold. Dette er i tråd med sentrale kjennetegn ved balansert målstyring (Gjønnes & Tangenes, 2014; Kaplan & Norton, 1992; Madsen & Stenheim, 2014).

Balansert målstyring beskrives av flere som et strategisk styringsverktøy (Bjørnenak, 2003; Gjønnes & Tangenes, 2014; Mooraj et al., 1999). Intervjuene viser at FLA har fokusert på strategi det siste året. FLA har utarbeidet et strategidokument, og strategien fremheves som en viktig del av MRR. De ansatte blir involvert gjennom arbeidsgrupper og seminarer for å få forståelse for strategien. Dette beskrives som viktig for å skape forståelse for hvordan FLA skal utvikle seg fremover i tid, og for hva de skal levere i fremtiden. Forskning viser at i praksis benyttes balansert målstyring i hovedsak som et måleverktøy (Ax & Bjørnenak, 2005). FLA sitt arbeid med strategi gir en indikasjon på at de benytter balansert målstyring som et strategisk styringsverktøy. Hensikten med å fokusere på strategi er at den skal implementeres i organisasjonens handlinger (Bjørnenak & Olsen, 2013; Gjønnes & Tangenes, 2014; Pettersen & Bjørnenak, 2003). Kaplan & Norton (2001) mener en utfordring i offentlig sektor er å ha en tydelig strategi. Dette forklares med at virksomheter ofte har lange strategidokumenter, uten at de knyttes til hva virksomheten ønsker å oppnå. I FLA opplevde flertallet av informantene et økt fokus på strategi og viser forståelse for denne.

Balansert målstyring kan forstås av ledere i og på tvers av organisasjoner på ulike måter (Braam & Nijssen, 2004; Soderberg et al., 2011; Speckbacher et al., 2003). På grunn av dette viser Soderberg et al. (2011) til at måten balansert målstyring er implementert i en virksomhet kan være annerledes enn det Kaplan og Norton hadde sett for seg. Dette skaper rom for fortolkninger når det gjelder implementering av balansert målstyring. Ut fra Speckbacher et al. (2003) og Soderberg et al. (2011) sine klassifiseringer av balansert målstyring, viser funn at MRR innehar flertallet av de forholdene som beskrives. Dokumentstudier og intervjuer viser blant annet at MRR kombinerer finansielle og ikke-finansielle forhold, og beskriver FLA sin strategi ved hjelp av årsak-virkningssammenhenger. I denne sammenheng har det blitt hevdet at man ikke bør oppfatte balansert målstyring som et system med universelle og gitte egenskaper og bruksområder (Stemsrudhagen, 2003). Balansert målstyring bør heller betraktes som et fleksibelt konsept, som kan danne et utgangspunkt for å utvikle styringsprosesser og styringssystemer (Stemsrudhagen, 2003). Dette gjenspeiles i Forsvaret sin utforming av MRR, ettersom de også inkluderer risikostyring.

### **6.2.2 Risikostyring i Forsvarets lønnsadministrasjon**

Risikostyring som en del av MRR, skal også understøtte økonomistyring og overordnet virksomhetsstyring i Forsvaret. Dette konkretiseres gjennom virksomhetsplanen. Ifølge Gjønnnes & Tangenes (2014) er risikostyring og intern kontroll ansett som nødvendige deler av helhetlig virksomhetsstyring i statlig forvaltning. Dette støttes av mine data, hvor funn fra dokumentstudier og intervjuer viser at FLA har fokus på risikostyring og intern kontroll. Ifølge Miller (1992) finnes det ikke en entydig definisjon av risiko. Forsvaret forklarer risiko gjennom DIVØ i henhold til March & Shapira (1987) sin beskrivelse, hvor vurdering av mulige utfall og deres sannsynlighet står sentralt. Intervjuene viser at FLA har hatt en utfordring med at de ansatte definerer risiko forskjellig, som resulterer i at noen prater om risiko mens andre prater om konsekvenser. Dette kan få betydning for forståelsen av risiko internt i FLA, og for hvordan de ansatte arbeider med dette i teamet. De ansatte vil bli kalt inn til et møte for å sikre entydig forståelse av risikoene som FLA har.

Funn fra intervjuene viser at risiko kontinuerlig diskuteres blant ansatte på ulike nivåer i FLA. Samtlige informanter beskriver også risiko som et element av MRR som det knyttes mye diskusjon rundt i daglig drift. Dette er i tråd med Bjørnenak (2013a), som fremhever at risikostyring vil være både en naturlig og viktig del av en virksomhets økonomistyring.

Forsvaret sin oversettelse av risikostyring gjennom styringsdokumenter, er i samsvar med teoretiske beskrivelser av hvordan styringsverktøyet bør benyttes. Ifølge Hagness et al. (2014) bør risikostyring være integrert i alle prosesser i en virksomhet, og eksempler på prosesser som trekkes frem er planlegging, gjennomføring og oppfølging. I DIVØ beskrives disse som Forsvarets styringsprosesser, hvor risiko skal inngå som en kontinuerlig vurdering i alle faser (Forsvarsstaben, 2014).

Gjennom intervjuene fremkommer det også at tekniske systemer som SAP er viktig for gjennomføring av lønnsprosessen. Risikobildet som er illustrert i figur 9, viser likevel at SAP også medfører nye risikoer. Dette er i samsvar med Spira & Page (2003) som sier at teknologiske fremskritt kan gi beskyttelse mot noen risikoer, samtidig som de skaper nye risikoer. Hagness et al. (2014) mener at virksomheter bør fokusere på å håndtere risiko og usikkerhet i forkant. Selv om FLA forsøker å forhindre at uønskede hendelser oppstår igjen, viser mine data at de har et proaktivt forhold til risikostyring. Dette fremkommer av intervjuene hvor informantene fokuserer på kontroller og tiltak som skal forhindre at feilutbetalinger skjer.

Dette viser at MRR innehar mange likhetstrekk med både balansert målstyring og risikostyring. Dette støtter også vurderingen tidligere i delkapittel 6.2 om MRR som en *kombinering* av oppskrifter i henhold til Røvik (1998b). Videre i analysen vil fokuset rettes mot hvordan sentrale formelle elementer av MRR er implementert i FLA.

### **6.3 Implementering av mål-, resultat- og risikostyring**

Røvik (1998b) fremhever at organisasjonsoppskrifter må tolkes, tydeliggjøres og tilpasses i hver enkelt virksomhet. Forsvarsstaben (2014) gir også rom for at MRR kan tilpasses til hver enkelt driftsenhet. Dette bekrefter toppledelsen og teamledere i FLA, ettersom informantene beskriver DIVØ med vedlegg som teoretisk, og at innholdet ikke direkte kan overføres til praksis. Dette fører til at hver enkelt driftsenhet gjør sin egen fortolkning av hvordan MRR skal implementeres. Tilpasning av MRR til hver enkelt driftsenhet i Forsvaret er i tråd med Otley (1980) sitt syn på betingelsesteori, hvor det forutsettes at det ikke finnes et universelt system som kan anvendes likt i alle organisasjoner, under alle omstendigheter. FLA har oversatt den teoretiske beskrivelsen av MRR i interne styringsdokumenter, og deretter gjennom virksomhetsplanen. Årsaken til dette kan forklares med at FLA er støttevirksomhet i

Forsvaret, som innebærer produksjon og aktiviteter som støtter og legger til rette for Forsvarets operative evne (Forsvarsstaben, 2014). Videre i dette delkapitlet beskrives FLA sitt arbeid med virksomhetsplanen, målbildet, styringskort, risikobildet og risikokatalogen. Disse betraktes som sentrale formelle elementer i MRR, og vurderes følgelig som nødvendig for å benytte MRR som styringssystem. Det blir videre vurdert i hvilken grad FLA har utarbeidet og benyttet seg av disse elementene i lys av teori og casebeskrivelsen.

### **6.3.1 Forsvarets lønnsadministrasjon sin virksomhetsplan**

FLA har utviklet en intern og årlig virksomhetsplan basert på Forsvarssjefens virksomhetsplan, og i henhold til beskrivelsene i DIVØ. Av intervjuene fremkommer det at FLA sin anvendelse av MRR er strukturert gjennom den interne virksomhetsplanen, og at arbeidet med denne skal ivareta formelle elementer i MRR. Virksomhetsplanen kan følgelig ses på som hoveddokumentet for MRR, og sammenfaller med hvordan Busch et al. (1999) beskriver en slik plan. Intervjuene viser at FLA som støttevirksomhet faller utenfor Forsvarets hovedoppdrag, og at det derfor ikke er alt i Forsvarssjefens virksomhetsplan som gjelder for FLA. I den forbindelse viser informanter til at oppdragene som kommer fra Forsvarssjefen kunne vært tydeligere. Dette er en del av den vertikale styringen som Forsvarets organisasjonsstruktur er basert på. Således kan dette skape rom for at FLA kan tolke oppdrag på en annen måte enn de var tiltenkt, som følgelig kan føre til at elementer av MRR ikke oversettes eller anvendes i henhold til beskrivelsene. Ettersom mine data viser at FLA har månedlige rapporteringer til overordnede nivå i Forsvaret, gir dette en indikasjon på at FLA tolker oppdrag i henhold til Forsvarssjefens intensjoner. Dette med bakgrunn i at oppfølging som en del av Forsvarets vertikale styringsprosess, har til hensikt å sikre at driftsenheter arbeider mot Forsvarets overordnede målsettinger (Forsvarsstaben, 2014). Styringsdialoger skal også sikre enhetlig forståelse av oppdrag, mål og resultatkrav mellom overordnet og underordnet nivå (Forsvarsstaben, 2014).

DIVØ beskriver inngående hva som skal gjøres i Forsvarets styringsprosess (Forsvarsstaben, 2014). Intervjuene viser at FLA har en rutine for gjennomføring av prosessen i henhold til beskrivelsen i DIVØ. Mine data viser at prosessen knyttet til planlegging og oppfølging av MRR foregår ved en diskusjon og gjennomgang av virksomhetsplanen på ledergruppemøter. Dette bekreftes også gjennom interne styringsdokumenter. Intervjuene viser at oppfølging



ofte skjer i forbindelse med rapportering til overordnede nivå i Forsvaret, men at det også ivaretar det interne rapporteringsbehovet i FLA.

I FLA sin virksomhetsplan finnes blant annet målbildet, deres versjon av styringskort med SP og MRI, og risikobildet (Forsvarsstaben, 2014). Mine data viser at i virksomhetsplanen er ansvar og tidsfrister for rapportering formelt fordelt. Gjennom BTFLA blir også ansvar og myndighet internt fordelt. I DIVØ vises det til at klargjøring, delegering og ivaretagelse av ansvar og myndighet er sentrale styringsprinsipper (Forsvarsstaben, 2014). Intervjuene viser at samtlige informanter mener ansvar og myndighet i teorien er hensiktsmessig fordelt. Dette antas å være en viktig forutsetning for implementering av MRR, ettersom styringssystemet baseres på å øke effektiviteten i Forsvaret gjennom frihet. Det anses derfor som viktig at de ansatte har den myndigheten som er nødvendig for å implementere og styre etter MRR.

### **6.3.2 Anvendelse av målbildet, styringskort og risikostyring**

Dokumentstudier og intervjuene viser at FLA har utviklet et målbilde (jfr. figur 8), i henhold til hvordan Forsvarsstaben (2010) beskriver dette. Dette gjenspeiles i at målbildet skal ha sporbarhet til Forsvarssjefens målbilde (Forsvarsstaben, 2010), som også er i samsvar med kaskadering for å sikre strategirealisering på alle nivåer i en virksomhet (Gjønnes & Tangenes, 2014; Niven, 2008). Utviklingen av målbildet sammenfaller også med det som i det teoretiske rammeverket beskrives som strategiske kart (Gjønnes & Tangenes, 2014; Kaplan & Norton, 2001). Dette begrunnes med at målbildet er basert på fire perspektiver med mål som er koblet til hverandre gjennom årsak-virkningssammenhenger, og som beskriver målene som FLA har satt seg for å realisere sin strategi. Funnene er også i tråd med at perspektivene må tilpasses virksomheter i offentlig sektor (Gjønnes & Tangenes, 2014). I offentlige virksomheter vil vanligvis det øverste perspektivet være *interessentgruppen* som virksomheten har, og det andre perspektivet vil være *leveranser* (Gjønnes & Tangenes, 2014). Dokumentstudier viser at FLA har *leveranser* som det øverste perspektivet og *økonomi* som det andre perspektivet. Dette er i henhold til at det finansielle perspektivet ikke bør utelukkes helt i offentlig sektor (Gjønnes & Tangenes, 2014).

Intervjuene viser at alle ansatte i FLA har fått presentert målbildet ved flere anledninger, og alle informantene var kjent med dette. Toppledelsen forklarte årsak-virkningssammenhengen som eksisterer i målbildet, uten at teamlederne viste til denne på spørsmål om hvordan de

forstår sammenhengen mellom målene. Av intervjuene fremkommer det at toppledelsen forventer forståelse for sammenhengen, og at den derfor ikke har blitt kommunisert den siste tiden. Forskning viser at i organisasjoner hvor ideen om kausale forhold ikke var godt nok forstått, resulterte det i at perspektiver og målinger var uavhengige (Malmi, 2001). Dette indikerer derfor ett behov for å kommunisere sammenhengen til teamlederne i FLA.

Ifølge Forsvarsstaben (2014) skal målene konkretiseres slik at de kan nås ved hjelp av kvantitative eller kvalitative metoder. I DIVØ står det at driftsenheten må fastsette mål- og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser, og forutsetninger gitt av overordnet myndighet (Forsvarsstaben, 2014). Intervjuene viser at arbeidet med mål- og resultatkrav er implementert i FLA. Intervjuene viser også at FLA ikke mottar konkrete mål- eller resultatkrav fra overordnede nivå i Forsvaret, som gir FLA rom til å fastsette resultatkrav selv. Dette er i tråd med beskrivelsene om at frihet er en av forutsetningene som er lagt til grunn for MRR. Ettersom toppledelsen er bevisst på viktigheten av å fastsette resultatkrav som både er oppnåelige og som gir ansatte noe å strekke seg etter, anses det som hensiktsmessig at FLA bare mottar oppdrag fra overordnede nivå. FLA har månedlige rapporteringsmøter med overordnede nivåer i Forsvaret, og på grunn av dette antas det at resultatkravene som FLA fastsetter er i tråd med Forsvarssjefens intensjoner.

I DIVØ står det at driftsenhetene skal utarbeide styringskort, som skal vise sammenhengen mellom målbildet, mål, SP med ambisjonsnivå, avvik og tiltak (Forsvarsstaben, 2014). Forsvarsstaben (2014) viser til at målene i målbildet skal operasjonaliseres ved hjelp av SP, og at tilhørende ambisjonsnivå representerer resultatkrav. Intervjuene viser at FLA ikke benytter begrepet styringskort, men at elementene i styringskortet finnes i deres virksomhetsplan. Styringskortene er i henhold til det som kalles for målekort i balansert målstyring. Ifølge Gjønnnes & Tangenes (2014) danner disse utgangspunkt for å oversette strategien til operative termer. Dette samsvarer med funn om at styringskortene har en kobling til målbildet, og at bruken av SP med ambisjonsnivå gjør strategien målbar.

Til tross for at begrepene styringskort og SP er beskrevet i DIVØ, og alle elementene av styringskortet inngår i FLA sin virksomhetsplan, så er begrepene ukjent for flertallet av teamledere. Dette funnet tyder på at det ikke er kommunikasjon om hvordan elementene fra den teoretiske beskrivelsen av MRR skal benyttes i FLA. Ettersom teamledere ikke er kjent med disse, kan det tyde på at sammenhengene i MRR ikke er godt nok kommunisert internt.

Waal & Counet (2009) viser til at en årsak til at avanserte målstyringssystemer ikke lykkes i implementering, kan være ledelsens opplevelse av forpliktelse til å implementere og anvende systemet. Dersom ledelsen ikke føler seg forpliktet til systemet, kan dette reflektere over på de ansatte. Dette gjelder både toppledelsen, teamledere og andre mellomledere i en virksomhet (Waal & Counet, 2009). Intervjuene viser at toppledelsen har fokusert på informasjonsmøter, seminarer og arbeidsgrupper for at ansatte skal få forståelse for nye systemer og aktiviteter. Informantene beskriver også FLA som en liten og åpen driftsenhet, som fører til at mye kommunikasjon foregår gjennom daglige samtaler, og at det er åpenhet i forhold til å stille spørsmål. Toppledelsen forklarer likevel at sammenhenger i MRR kunne vært beskrevet bedre i interne styringsdokumenter. Studiens funn gir også en indikasjon på behovet for at det bør informeres ytterligere om enkelte deler av MRR, slik som sammenhengene som eksisterer, og hvordan FLA har valgt å oversette den teoretiske beskrivelsen til praksis.

Teamlederne viser større kjennskap til MRI. Intervjuene viser at SP skal utledes fra kritiske suksessfaktorer, mens MRI er en frittstående måling som bestemmer hva FLA skal fokusere på. Således blir MRI en oppbrytning av SP, for eksempel gjennom årlige krav. Ifølge Aune (1996) vil to personer sjelden bruke de samme ordene på nøyaktig samme måte, og Greve (1995) forklarer viktigheten av at sender og mottaker i en kommunikasjonsprosess har samme referanseramme for å sikre at budskap blir forstått. Ettersom begrepet SP står i FLA sin virksomhetsplan, men ikke kommuniseres til teamlederne, så skaper dette rom for misforståelser blant de ansatte. Toppledelsen er kjent med SP og forklarer videre at teamledere og øvrige ansatte vil være kjent med MRI. Dette bekreftes også av teamlederne. Beskrivelsene av MRI er i samsvar med troen om at: «*What you measure is what you get*» (Kaplan & Norton, 1992:71). Av intervjuene fremkommer det at når FLA fastsetter en MRI, så blir dette styrende for ansattes aktiviteter og fokus i hverdagen. Derfor må man være sikker på at det er noe man ønsker å ha fokus på. Dermed påvirker også fastsettelsen av SP og MRI med ambisjonsnivå hva de ansatte gjør i hverdagen. Dette kan videre kobles til daglig styring.

Ifølge Forsvarsstaben (2010) skal driftsenheten gjennomgå en grundig analyse av de viktigste usikkerhetsmomentene som kan ha negativ innvirkning på måloppnåelsen. Dette innebærer å utvikle et risikobilde og en risikokatalog. FLA har utarbeidet et risikobilde (jfr. figur 9) i henhold til beskrivelsene i DIVØ. Dette er i samsvar med hvordan Forsvarsstaben (2010) beskriver risikobildet, ved å vise sammenhengen mellom sannsynlighet og konsekvens,

iboende risiko, effekten av tiltak og gjenværende risiko. Risikobildet viser også risikoskalaen til FLA og hvordan de ulike risikoene fordeler seg på denne. Dette er også i henhold til Hagness et al. (2014) som viser til viktigheten av å vurdere nåværende risikoer, risikovillighet og prioritering av tiltak. Intervjuene viser at FLA ikke er ferdig med å utarbeide en risikokatalog. Risikokatalogen er likevel under utvikling og hele FLA involveres i prosessen.

Mine data viser derfor, med unntak av at risikokatalogen ikke er ferdig utarbeidet, at FLA har lagt til grunn de formelle elementene som må være tilstede for å anvende MRR. Ansvar og myndighet er formelt fordelt, og formelle elementer som målbildet, styringskort og risikobildet foreligger. Funn viser imidlertid at de formelle elementene ikke visualiseres eller forbindes med daglig styring. Intervjuene viser at målbildet benyttes en gang i måneden i forbindelse med rapportering, ved halvårlige informasjonsmøter og ved undervisning hvor FLA som virksomhet blir presentert. Dokumentstudier og intervjuer viser at styringskort og risikobildet visualiseres også månedlig i forbindelse med ledergruppemøter. Flere forskere viser til at en virksomhet kan ha en dekobling mellom formelle strukturer og daglig aktivitet (Meyer & Rowan, 1977; Sahlin-Andersson, 1996). Hensikten med dette er å ivareta interne effektivitetshensyn, samtidig som virksomheten opprettholder legitimitet i sine omgivelser (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977). Funnene indikerer at FLA har en grad av dekobling, ettersom de formelle elementene bare diskuteres en gang i måneden og dermed ikke direkte forbindes med daglig styring. Det argumenteres for at det ikke er en fullstendig dekobling, ettersom de formelle elementene likevel påvirker hvilke aktiviteter som utføres. Dette har også bakgrunn i at risiko og målsettinger daglig er et tema, uten at det alltid bevisst kobles til MRR.

Fenton-O'Creevy et al. (2011) skiller mellom ideell og seremoniell implementering av et system. I denne studien tas det utgangspunkt i deres forståelse, men det antas videre at implementering av et styringssystem kan vurderes som en skala med to ytterpunkter; ideell og seremoniell implementering. Studien tar utgangspunkt i Fenton-O'Creevy et al. (2011) sine definisjoner av ideell og seremoniell implementering. I lys av argumentasjonen om at de formelle elementene er delvis dekket fra daglig aktivitet, opplever likevel informantene at målsettinger og risiko daglig er et tema. Funn viser at informantene heller ikke opplever et behov for å visualisere målbildet eller risikobildet oftere. Intervjuene viser også at virksomhetsplanen er tilgjengelig for alle ansatte, slik at de selv kan benytte de formelle elementene dersom de føler det er nødvendig. Dette er viktig ettersom virksomhetsplanen er

hoveddokumentet for MRR. DIVØ med vedlegg beskriver heller ikke hvordan og hvor ofte de formelle elementene bør benyttes. Funnene tilsier også at informanter arbeider med dette i hverdagen. Ut fra dette tilsier funnene at implementering av MRR i FLA på en skala er *nærmere* en ideell implementering enn en seremoniell implementering. Det argumenteres også for at FLA er nærmere en ideell implementering, ettersom teamledere i ulik grad arbeider med MRR i sine team.

#### ***6.4 Involvering av teamledere i anvendelsen av mål-, resultat- og risikostyring***

Delegering av ansvar og myndighet til hensiktsmessig nivå, beskrives som et viktig styringsprinsipp i Forsvaret (Forsvarsstaben, 2014). Dermed er det viktig å involvere de ansatte for å styre etter MRR. Informantene opplever å ha tilstrekkelig ansvar og myndighet knyttet til mål- og resultatkrav. Gjennom interne styringsdokumenter beskrives det, at i ledergruppemøter vektlegges det et kollektivt ansvar for medvirkning og oppfølging av beslutninger (Bentzen, 2014). Intervjuene viser også til at ansatte involveres i seminarer, arbeidsgrupper og informasjonsmøter for å sikre eierskap til strategi, og forståelse for arbeidet som skal utføres. Teamlederne opplever i stor grad delaktighet i prosessene knyttet til revideringer av FLA sin virksomhetsplan, målbildet, styringskort, risikobildet og risikokatalogen. Funnene viser at dette også er hensikten med å ta opp slike temaer på ledergruppemøter.

Simons (2000) fremhever at styringssystemer kan benyttes til både diagnostisk og interaktiv styring. MRR innehar mange kjennetegn ved et diagnostisk styringssystem, ved at det fastsettes mål på forhånd, og at organisasjonen måler prestasjoner, kalkulerer avvik og bruker informasjonen til tilbakemeldinger (Simons, 2000). Ettersom FLA blant annet benytter MRR til rapportering, så er dette i samsvar med Simons (2000) sin beskrivelse av diagnostisk styring. Samtidig benyttes MRR som et interaktivt styringssystem gjennom ledergruppemøtene. Dette med bakgrunn i at toppledelsen personlig involverer seg i beslutningstaking på flere nivåer i driftsenheten, og at driftsenheten i fellesskap kommer frem til gode løsninger i forbindelse med måloppnåelse og risikostyring. Ettersom FLA involverer ansatte på flere nivåer i driftsenheten, benytter de interaktiv styring i henhold til Simons (2000) sin beskrivelse av dette.

#### **6.4.1 Kommunikasjon mellom nivåene i Forsvarets lønnsadministrasjon**

Kommunikasjon anses som en viktig del av hvordan styringssystemene blir implementert på forskjellige nivåer i en virksomhet (Greve, 1995). Forsvarsstaben (2014) viser blant annet til at mål- og resultatstyring skal bidra til å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Det antas at kommunikasjon og styringsinformasjon knyttet til MRR vil ha betydning for i hvilken grad styringssystemet er implementert. I henhold til Daft & Lengel (1986) viser mine data at det eksisterer flere informasjonskilder i FLA. Ifølge Hoff & Holving (2003) er møter hvor ledelsen treffer de ansatte direkte ansett som effektiv kommunikasjon. Dette samsvarer med funn fra intervjuene, hvor informanter trekker frem ledergruppemøtene som hovedkilden til informasjonsformidling når det gjelder MRR. Dette bidrar til formidling av rik informasjon (Daft & Macintosh, 1981).

Ifølge Røvik (1998b) kan institusjonaliserte oppskrifter bringe med seg ett nytt språk. Dette er i samsvar med funn, ettersom intervjuene viser at FLA har en privatisert begrepsbruk. Dette gjenspeiles blant annet i at FLA blir kalt for en produksjonsbedrift av informantene. Dette er også i samsvar med ny-institusjonell teori, og i henhold til det Sahlin-Andersson (1996) sier om at når offentlige organisasjoner imiterer private organisasjoner, så tar de med seg et nytt språk.

Simons (2000) mener at organisasjonens strategi, planer, mål og milepæler må kommuniseres klart til de ansatte, for å gi en forståelse av hvordan de skal bidra til måloppnåelse. Dette kan knyttes til de månedlige ledergruppemøtene, hvor teamlederne rapporterer status på mål og MRI, og elementer av MRR diskuteres. Dette viser at teamlederne i ulik grad diskuterer MRR i deres team også. I den forbindelse viser Simons (2000) til at tilbakemeldinger også er viktig for å bidra til endringer. Rapporteringen i FLA markeres med farger, som skal indikere hvorvidt målene er nådd. Det formuleres også et referat fra ledergruppemøter. Både i og etter ledergruppemøter får derfor teamlederne tilbakemelding på arbeidet som er gjort, og om det er nødvendig å sette inn tiltak eller endringer for å sikre måloppnåelse. Intervjuene viser også at beskrivelser og prosedyrer kunne vært kortere, tynnere og enklere beskrevet, og at det er en utfordring å holde disse oppdatert. Teamledere oppfatter likevel at informasjonen er tilgjengelig, relevant og tidsriktig.

Hvilken informasjon som formidles i hvert enkelt team, antas også å påvirke i hvilken grad MRR er implementert. Funnene viser at teamledere i ulik grad arbeider med MRR i sine team, ettersom det er opp til hver enkelt teamleder å videreformidle informasjon fra ledergruppemøter. Det er i denne sammenheng det blir vist til møtereferater som er tilgjengelig for alle de ansatte i FLA. Ettersom noen teamledere har møter med egne team etter hvert ledergruppemøte og andre teamledere ikke har regelmessige møter, kan dette være med på å distansere virksomhetens tilknytning til MRR. Dette kan knyttes til Hoff & Holving (2003) sitt syn på måloppnåelse, som innebærer at for å få alle delene av en virksomhet til å arbeide mot målsettingen, må ledelsen sørge for at budskapene blir kommunisert og oppfattet riktig i organisasjonen. Ettersom teamlederne månedlig må rapportere status på mål- og resultatkrav på ledergruppemøter, kan det likevel argumenteres for at teamlederne videreformidler den informasjonen som er nødvendig i sine team for å utføre sine arbeidsoppgaver. Dette med bakgrunn i at hvert enkelt team må vite hva som er målene, for å vite hvilke arbeidsoppgaver som skal utføres og hvilke mål- og resultatindikatorer de enkelte teamene skal rapportere på.

## 7. Konklusjon

I dette kapitlet presenteres studiens konklusjon, som gir svar på problemstillingen som studien er basert på. Avslutningsvis presenteres også forslag til videre forskning.

### 7.1 Konklusjon

Denne studien studerer implementering, og problemstillingen er: «*I hvilken grad er mål-, resultat- og risikostyring implementert i Forsvarets lønnsadministrasjon?*».

Studien bekrefter at MRR er et styringssystem som benyttes i FLA, og som følgelig skal bidra til å støtte virksomhets- og økonomistyring. MRR er en oversettelse av balansert målstyring og risikostyring, som ifølge Røvik (1998b) betegnes som en *kombinering av oppskrifter*. Studien tar utgangspunkt i Fenton-O’Creevy et al. (2011) sin klassifisering av ideell og seremoniell implementering av et styringssystem, men jeg har valgt å betrakte denne klassifiseringen som en skala med to ytterpunkter i min studie. Hensikten med studien er å undersøke i hvilken grad MRR er implementert i FLA. Waal & Counet (2009) viser til at om lag halvparten av implementering av prestasjonsmålingssystemer mislykkes i praksis, som i denne studien ville vært tilfellet dersom FLA har en seremoniell implementering av MRR.

Funnene viser at FLA har utviklet de formelle elementene som må være tilstede for å anvende MRR, slik som målbildet, risikobildet og styringskort. Risikokatalogen er under utvikling. De formelle elementene samles i FLA sin virksomhetsplan, som følgelig er hoveddokumentet for MRR. Selv om de formelle elementene er implementert, viser funnene at hvordan ledergruppen arbeider med MRR er delvis dekoblet fra de formelle elementene. Dette med bakgrunn i at MRR bare formelt diskuteres en gang i måneden på ledergruppemøter der toppledelsen og teamledere deltar.

Informantene fremhever at de formelle elementene i MRR ligger til grunn for arbeidet som utføres i FLA. Intervjuene viser at målsettinger, resultatkrav og risiko daglig er et tema, uten at dette alltid er bevisst knyttet til MRR, og følgelig fører de formelle elementene til aktiviteter som gjennomføres i hverdagen. Informantene er selv av den oppfatning at MRR er implementert, ettersom styringssystemet påvirker aktiviteter som utføres i hverdagen og FLA sine resultater. Kommunikasjon av styringsinformasjon er også et sentralt tema i studien.



Ettersom FLA består av flere nivåer, vil informasjonsflyten internt i driftsenheten ha betydning for hvordan MRR er implementert i FLA som helhet. Dette er også viktig for å sikre at FLA arbeider mot samme målsettinger. Da diskusjonen rundt MRR i hovedsak foregår på ledergruppemøter, er teamlederne ansvarlig for å kommunisere relevant informasjon videre i teamene. Funnene viser at teamlederne i ulik grad arbeider med MRR i sine team. Funnene viser også at FLA benytter MRR som både et diagnostisk og interaktivt styringssystem. Dette med bakgrunn i at MRR benyttes til rapportering av måloppnåelse, tilbakemeldinger og iverksettelse av tiltak ved avvik, samtidig som teamledere involveres i beslutningstaking gjennom ledergruppemøter.

På grunn av dette kan det synes som om en fullstendig ideell implementering av MRR enda ikke er oppfylt i FLA. Studiens resultater viser likevel at MRR synes å være nærmere en ideell implementering enn en seremoniell implementering i FLA. Ut fra nivået som er studert i denne studien, vil implementeringen av MRR i FLA også være mer ideell enn hva Dale (2014) konkluderer med i sin studie.

## ***7.2 Forslag til videre forskning***

Denne studien tar utgangspunkt i Dale (2014) sin studie om i hvilken grad MRR er implementert i Luftforsvaret. Ettersom FLA er en administrativ driftsenhet i Forsvaret, bidrar studien til innsikt i hvordan MRR er implementert i ulike kontekster i Forsvaret. Et forslag til videre forskning kan være å undersøke hvordan MRR anvendes i andre driftsenheter og avdelinger i Forsvaret. Denne studien har ikke sett på årsaker til hvorfor MRR er implementert ideelt eller seremonielt, og et forslag til videre forskning kan være å undersøke hvilke forklaringsvariabler som ligger til grunn for om et styringssystem er implementert ideelt eller seremonielt. Det kan også være interessant å undersøke fellestrekk og ulikheter ved driftsenheter eller avdelinger som har en seremoniell eller ideell implementering. Dette vil innebære en dypere studie i hvordan MRR er implementert i flere driftsenheter. Ettersom denne studien er studert på toppledelse- og teamledernivå, kan det være interessant å studere oppfatningen av implementering av MRR blant alle ansatte i FLA. En annen mulighet for videre forskning vil være å skissere studier som bygger på andre metoder enn de som denne studien har benyttet seg av, som for eksempel spørreundersøkelser. I den forbindelse kan det gjennomføres en kvantitativ undersøkelse ved bruk av spørreundersøkelser, hvor hensikten er å undersøke oppfatningen om i hvilken grad MRR er implementert blant alle ansatte i FLA.

## Referanseliste

- Abdel-Kader, M., Moufty, S. & Laitinen, E. K. (2011). Balanced Scorecard Development: A review of literature and directions for future research. I: Abdel-Kader, M. (red.) *Review of Management Accounting Research*, s. 214-239. New York: Palgrave Macmillian.
- Anthony, R. N. (1965). *Planning and control systems: A framework for analysis*. Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Anthony, R. N. & Young, D. W. (2003). *Management control in nonprofit organizations*. 7 utg. Boston, Mass: McGraw-Hill/Irwin.
- Aune, A. (1996). *Kvalitetsstyrte bedrifter*. 2 utg. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Ax, C. & Bjørnenak, T. (2005). Bundling and diffusion of management accounting innovations — the case of the balanced scorecard in Sweden. *Management Accounting Research*, 16 (1): 1-20.
- Baxter, P. & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The Qualitative Report*, 13 (4): 544-559.
- Bentzen, G. (2014). *Bestemmelser for tjenesten ved Forsvarets lønnsadministrasjon*. [Internt dokument] Harstad.
- Bjørnenak, T. (2003). Strategisk økonomistyring – en oversikt. *Magma*, 6 (2): 21-28.
- Bjørnenak, T. (2010). Ulike systemer for ulike formål? *Magma*, 13 (4): 18-19.
- Bjørnenak, T. & Kaarbøe, K. (2011). Dynamiske styringssystemer – hva er det? *Magma*, 14 (5): 22-30.
- Bjørnenak, T. (2013a). Helhetlige styringsmodeller. *Magma*, 16 (6): 16-17.
- Bjørnenak, T. (2013b). Styringssystemer og lønnsomhet - en studie av norske sparebanker. *Magma*, 16 (6): 31-36.
- Bjørnenak, T. & Olsen, T. E. (2013). Budsjettets funksjoner: En kritisk diskusjon og erfaringer fra norske virksomheter. I: Elvegård, L. O., Gressetvold, E. & Pettersen, I. J. (red.) *Bedriftsledelse: Ulike perspektiver og tilnærminger til ledelse, økonomistyring og samfunnsansvar*, s. 56-75. Trondheim: Akademika Forlag.
- Braglien, I. (2011). Belønninger som styringsverktøy - når bør toppledelsen holde fingrene av fatet? *Magma*, 14 (5): 31-43.
- Braam, G. J. & Nijssen, E. J. (2004). Performance effects of using the balanced scorecard: A note on the Dutch experience. *Long range planning*, 37 (4): 335-349.

- Busch, T., Johnsen, E. & Vanebo, J. O. (1999). *Økonomistyring i det offentlige*. 2 utg. Oslo: Tano Aschehoug.
- Busch, T. (2005). Økonomistyring i et organisasjonsteoretisk perspektiv. I: Døving, E. & Johnsen, Å. (red.) *Organisasjonsteori på norsk*, s. 141-158. Bergen: Fagbokforlaget.
- Chenhall, R. H. (2003). Management control systems design within its organizational context: Findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, Organizations and Society*, 28 (2): 127-168.
- Covaleski, M. A. & Dirsmith, M. W. (1988). An institutional perspective on the rise, social transformation, and fall of a university budget category. *Administrative Science Quarterly*, 33 (4): 562-587.
- Daft, R. L. & Macintosh, N. B. (1981). A tentative exploration into the amount and equivocality of information processing in organizational work units. *Administrative Science Quarterly*, 32 (5): 207-224.
- Daft, R. L. & Lengel, R. H. (1986). Organizational information requirements, media richness and structural design. *Management science*, 32 (5): 554-571.
- Dale, P. C. N. (2014). *Pragmatisk mål-, resultat- og risikostyring i Forsvaret? Ideell eller seremoniell implementering av Forsvarets styringssystem i Luftforsvaret?* [Mastergradsoppgave] Bergen: Norges Handelshøyskole.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48 (2): 147-160.
- Fenton-O'Creevy, M., et al. (2011). Bridging roles, social skill and embedded knowing in multinational organizations. I: Dörrenbächer, C. & Geppert, M. (red.) *Politics and Power in the Multinational Corporation: The Role of Institutions, Interests and Identities*, s. 101-135. Cambridge: Cambridge University Press.
- Forsvarsstaben. (2010). *Vedlegg c til direktiv for virksomhets- og økonomistyring; Forsvarets tilnærming til mål-, resultat- og risikostyring (MRR)*. [Internt dokument] Oslo.
- Forsvarsstaben. (2014). *Direktiv for virksomhets- og økonomistyring*. [Internt dokument] Oslo.
- Gjønnnes, S. H. & Tangenes, T. (2014). *Økonomi- og virksomhetsstyring: Strategistøtte ved prestasjonsstyring, ressursstyring og beslutningsstøtte*. 2 utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Greenwood, R. & Hinings, C. R. (1996). Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. *Academy of Management Review*, 21 (4): 1022-1054.
- Greve, A. (1995). *Organisasjonsteori: Nyere perspektiver*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Gripsrud, G., Silkoset, R. & Olsson, U. H. (2010). *Metode og dataanalyse: Beslutningsstøtte for bedrifter ved bruk av JMP*. 2 utg. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. Newbury Park, Calif: Sage.
- Hagness, K., Vatne, M. & Nordheim, K. (2014). Effektiv virksomhetsstyring. *Magma*, 17 (4): 34-38.
- Hoff, K. G. & Holving, P. A. (2003). *Balansert målstyring: Balanced Scorecard på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2): 93-109.
- Hoque, Z. & Adams, C. (2011). The rise and use of balanced scorecard measures in Australian government departments. *Financial Accountability & Management*, 27 (3): 308-334.
- Husby, Ø. & Løvlie, J. (1998). «The Balanced Scorecard» - mer enn et målesystem. *Magma*, 1 (5): 31-43.
- Immergut, E. M. (1998). The theoretical core of the new institutionalism. *Politics and society*, 26 (1): 5-34.
- Ittner, C. D. & Larcker, D. F. (2003). Coming up short on nonfinancial performance measurement. *Harvard Business Review*, 81 (11): 88-95.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2 utg. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. 3 utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jessen, S. A. (2005). *Mer effektivt prosjektarbeid i offentlig og privat virksomhet*. 3 utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jick, T. D. (1979). Mixing qualitative and quantitative methods: Triangulation in action. *Administrative Science Quarterly*, 24 (4): 602-611.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4 utg. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3 utg. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnson, H. T. & Kaplan, R. S. (1987). *Relevance lost: The rise and fall of management accounting*. Boston, Mass: Harvard Business School Press.

- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1992). The balanced scorecard - measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70 (1): 71-79.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996a). *The balanced scorecard: Translating strategy into action*. Boston, Mass: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996b). Using the balanced scorecard as a strategic management system. *Harvard Business Review*, 74 (1): 75-85.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2001). Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part I. *Accounting Horizons*, 15 (1): 87-104.
- Kostova, T. & Roth, K. (2002). Adoption of an organizational practice by subsidiaries of multinational corporations: Institutional and relational effects. *Academy of Management Journal*, 45 (1): 215-233.
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, Calif: Sage.
- Lozeau, D., Langley, A. & Denis, J.-L. (2002). The corruption of managerial techniques by organizations. *Human Relations*, 55 (5): 537-564.
- Madsen, D. Ø. & Stenheim, T. (2014). Balansert målstyring: En kort oversikt over forskningslitteraturen. *Magma*, 17 (4): 22-33.
- Malmi, T. (2001). Balanced scorecards in Finnish companies: A research note. *Management Accounting Research*, 12 (2): 207-220.
- March, J. G. & Shapira, Z. (1987). Managerial perspectives on risk and risk taking. *Management Science*, 33 (11): 1404-1418.
- Mehmetoglu, M. (2004). *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83 (2): 340-363.
- Miller, K. D. (1992). A framework for integrated risk management in international business. *Journal of International Business Studies*, 23 (2): 311-331.
- Modell, S. (2009). Institutional research on performance measurement and management in the public sector accounting literature: A review and assessment. *Financial Accountability & Management*, 25 (3): 277-303.
- Mooraj, S., Oyon, D. & Hostettler, D. (1999). The balanced scorecard: A necessary good or an unnecessary evil? *European Management Journal*, 17 (5): 481-491.
- Niven, P. R. (2008). *Balanced Scorecard: Step-by-step for government and nonprofit agencies*. 2 utg. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Nyeng, F. (2004). *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt forlag.

- Nyland, K. & Pettersen, I. J. (2010). Økonomistyring i staten - likhet eller mangfold? *Magma*, 13 (4): 27-35.
- Nørreklit, H. (2000). The balance on the balanced scorecard - a critical analysis of some of its assumptions. *Management Accounting Research*, 11 (1): 65-88.
- Nørreklit, H., et al. (2012). The rise of the balanced scorecard! Relevance regained? *Journal of Accounting & Organizational Change*, 8 (4): 490-510.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, 16 (1): 145-179.
- Otley, D. T. (1980). The contingency theory of management accounting: Achievement and prognosis. *Accounting, Organizations and Society*, 5 (4): 413-428.
- Paranjape, B., Rossiter, M. & Pantano, V. (2006). Performance measurement systems: Successes, failures and future – a review. *Measuring Business Excellence*, 10 (3): 4-14.
- Pettersen, I. J. & Bjørnenak, T. (2003). *Helse i hver krone? - Om økonomisk styring i helsesektoren*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Pettersen, I. J. (2013). Økonomistyring - teori møter praksis. I: Elvegård, L. O., Gressetvold, E. & Pettersen, I. J. (red.) *Bedriftsledelse: Ulike perspektiver og tilnærminger til ledelse, økonomistyring og samfunnsansvar*, s. 17-36. Trondheim: Akademika forlag.
- Postholm, M. B. (2010). *Kvalitativ metode: En innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*. 2 utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- RØS. (2013). *Reglement for økonomistyring i staten*. Fastsatt ved Kronprinsregentens resolusjon 12.12.2003. Tilgjengelig fra: [http://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement\\_for\\_ekonomistyring\\_i\\_staten.pdf](http://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf) [Lest 21.05.2015].
- Røvik, K. A. (1992). *Den "syke" stat: Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (1998a). Identitetsutvikling i moderne organisasjoner. *Magma*, 1 (1): 41-51.
- Røvik, K. A. (1998b). *Moderne organisasjoner: Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sahlin-Andersson, K. (1996). Imitating by editing success. The construction of organizational fields and identities. I: Czarniawska, B. & Sevón, G. (red.) *Translating organizational change*, s. 69-92. Berlin: Walter de Gruyter & Co.

- Saunders, M. N. K., Lewis, P. & Thornhill, A. (2012). *Research methods for business students*. 6 utg. Harlow: Pearson.
- Selznick, P. (1948). Foundations of the theory of organization. *American Sociological Review*, 13 (1): 25-35.
- Sending, A., Tangenes, T. & Gjønnnes, S. H. (2007). *Driftsregnskap og budsjettering: Økonomi- og virksomhetsstyring*. 2 utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sending, A. (2009). *Økonomistyring 1*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Simons, R. (2000). *Performance measurement & control systems for implementing strategy: Text & cases*. Upper Saddle River, N.J: Prentice Hall.
- Soderberg, M., et al. (2011). When is a balanced scorecard a balanced scorecard? *International Journal of Productivity and Performance Management*, 60 (7): 688-708.
- Speckbacher, G., Bischof, J. & Pfeiffer, T. (2003). A descriptive analysis on the implementation of balanced scorecards in German-speaking countries. *Management Accounting Research*, 14 (4): 361-388.
- Spira, L. F. & Page, M. (2003). Risk management: The reinvention of internal control and the changing role of internal audit. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 16 (4): 640-661.
- SSØ. (2010). *Mål- og resultatstyring i staten - En veileder i resultatmåling*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Stemsrudhagen, J. I. (2003). Balansert målstyring: Fra måling til strategisk ledelse. *Magma*, 6 (2): 40-46.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20 (3): 571-610.
- Svendsen, T. (2014). *Forsvarets lønnsadministrasjon*. [Internt dokument] Harstad.
- Waal, A. A. d. & Counet, H. (2009). Lessons learned from performance management systems implementations. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 58 (4): 367-390.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods*. 4 utg. Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Zucker, L. G. (1977). The role of institutionalization in cultural persistence. *American Sociological Review*, 42 (5): 726-743.

## **Vedlegg 1: Intervjuguide til toppledelsen**

Innledningsvis blir det spurt om tillatelse til opptak av intervjuet. Informanten blir informert om frivillig deltagelse, og at studien er godkjent av NSD. Jeg presenterer studiens problemstilling, og forklarer formålet med studien. Videre forklares det at intervjuene blir transkribert og sendt tilbake til informanten for godkjenning. Jeg takker informanten for deltagelsen, og spør om informanten er klar til å begynne.

### **Innledende spørsmål**

1. Hva er din stilling? Hvor lenge har du vært ansatt i stillingen?
2. Hva er dine hovedoppgaver?
3. Hvem er din nærmeste overordnede?

### **Overordnet virksomhets- og økonomistyring**

4. Hvordan arbeider FLA med virksomhetsstyring? Hvem involveres og hvorfor disse?
5. Mener du FLA driver god virksomhetsstyring? Hvorfor/hvorfor ikke? Hva kunne vært gjort annerledes?
6. Hvordan syns du styringsdokumentene som beskriver Forsvarets tilnærming til virksomhetsstyring er? For eksempel DIVØ? Hva kunne vært gjort annerledes? Hvordan tas styringsdokumentene i bruk? Hvem bruker disse?

### **Overordnede prinsipper**

7. Er det etablert målsettinger i driftsenheten? Hva måles?
8. Hvordan er målene innarbeidet i virksomhetsplanen? Er det konkretisert hvordan målene skal nås? Hvorfor/hvorfor ikke? På hvilken måte?
  - a. Er virksomhetsplanen nedfelt i noen dokumenter? Revideres disse og hvor ofte? Hvem er involvert og på hvilken måte? Hvorfor er disse involvert?
9. Hvordan er fordeling av ansvar og myndighet knyttet til mål- og resultatkrav? Mener du denne fordelingen er hensiktsmessig? Hvorfor/hvorfor ikke?
10. Hvilke virkemidler brukes for å bidra til å nå målsettinger? Føler du at du får påvirke hvilke virkemidler som skal nyttes for å nå FLA sine mål?
  - a. Inkluderes teamledere og tillitsvalgt i dette? Hvorfor/hvorfor ikke? Hvordan?
11. Hvordan deles informasjon om mål- og resultatkrav i organisasjonen? Til hvem? Finnes det et diskusjonsfora hvor dette diskuteres? Hvem deltar på disse?



12. Mener du mål- og resultatkravene er implementert i organisasjonen?  
Hvorfor/hvorfor ikke?

### **Styringssystemet mål-, resultat- og risikostyring**

13. Kan du gi en beskrivelse av MRR slik du oppfatter det?
14. Er dette et økonomistyringssystem for FLA? På hvilken måte?
15. Er MRR en form for balansert målstyring? Likheter/ulikheter?
16. Hvordan er MRR implementert i den daglige driften? Blir dette aktivt brukt?  
Hvorfor/hvorfor ikke? På hvilken måte?
- a. Hva mener du med aktivt? Hvor ofte diskuteres det? Til hvem? Hvilke kommunikasjonskanaler brukes?
  - b. Gjennomføres det egne møter som omhandler MRR? Hvor ofte? Hvem deltar? Hvorfor? Hva diskuteres?
  - c. Brukes alle delene av styringssystemet like aktivt? Hvorfor/hvorfor ikke? Hvilke brukes aktivt/ikke aktivt?
17. Hvem har ansvaret for gjennomføring og oppfølging av MRR i FLA? Hvordan kommer dette til uttrykk?
- a. Hvordan skjer gjennomføringen? Hvem deltar? Hvorfor disse?
  - b. Hvordan skjer oppfølgingen? Hvem deltar? Hvorfor disse?
18. Hvordan involveres de ansatte (spesielt teamlederne) i bruken av MRR? Hva med tillitsvalgte?

### **Målbildet**

Et målbilde er et visuelt uttrykk for de overordnede mål som en bedrift eller en avdeling har satt seg for å realisere sin strategi. Målbildet viser også de viktigste årsak-virkningsforholdene som antas å eksistere mellom målene.

19. Er alle ansatte i FLA kjent med målbildet? Hvorfor/hvorfor ikke? Hva er kjent og hvorfor er det viktig at dette er kjent?
- a. Hvordan informeres de ansatte om målbildet?
20. Hvordan forstår du sammenhengen mellom målene i målbildet? Kommuniseres sammenhengen? Hvorfor/hvorfor ikke? Til hvem?
21. Brukes målbildet aktivt i styringen, og hvordan? Hvem er involvert? Hvorfor akkurat disse?

22. Hvordan operasjonaliseres dette i praksis? Hvem involveres i denne prosessen og hvorfor akkurat disse? Hva vektlegges ved denne operasjonaliseringen? Kan du gi noen eksempler?
23. Revideres målbildet? Hvorfor/hvorfor ikke? Hvordan? Hvor ofte? Hvem inkluderes? Hvorfor disse? Er dette basert på Forsvarssjefens målbilde?

### **Styringskort**

Et styringskort er en samlebetegnelse på et målbilde med mål, styringsparameter med ambisjonsnivå, og tiltak.

24. Er styringskortet implementert som en del av den daglige styringen i FLA? Brukes dette aktivt? Hvorfor/hvorfor ikke? Hvordan arbeider dere med dette? Hvem er involvert?
25. Er styringsparameterne viktig for FLA i den daglige styringen, og hvorfor? Hvordan arbeider dere med dette?
26. Hvordan involveres de ansatte i utarbeidelsen av styringsparameterne?
  - a. Mener du de ansatte er bevisst på styringsparameterne i sitt daglige arbeid? Hvorfor/hvorfor ikke?
27. Hvordan vurderes måloppnåelse? Hvem rapporterer? Hvorfor og hvordan? Er det lett å måle resultatoppnåelse i forhold til de styringsparameterne som gis? Hvorfor/hvorfor ikke?
28. Mener du det finnes tilstrekkelige skriftlige rutinebeskrivelser og instruksjoner? Hvorfor/hvorfor ikke? Hvordan utarbeides disse? Revideres de? Hvem deltar?

### **Risikostyring**

29. Har FLA en prosess for å identifisere, analysere og evaluere risiko? Hvorfor/hvorfor ikke? Hvordan utføres denne prosessen? Hvem inkluderes?
  - a. Hvordan oversettes dette til daglig drift i FLA?
30. Brukes risikobildet aktivt i den daglige styringen? Revideres dette? Hvor ofte? Hvem deltar i denne prosessen og hvordan?
  - a. Konkretiseres prioriterte risikoer? På hvilken måte?
  - b. Fastsettes det nivå for risikotoleranse? Hvordan? Tas det beslutninger i forhold til hvilke risikoer som skal prioriteres og håndteres? Hvem tar disse? Hvordan informeres disse beslutningene videre i organisasjonen?

31. Hvordan innhentes informasjon om den nåværende risikosituasjonen? Hvem innhentes informasjonen fra? Hvorfor?
32. Hvordan vurderes tiltak i forhold til risiko? Hvem deltar i denne prosessen? Hvorfor akkurat disse?
  - a. Er risikostyring noe du mener toppledelsen bare er opptatt av? Hvorfor/hvorfor ikke? Evt. hvordan involveres ansatte?
33. Føler du at risikovurdering i FLA fungerer på en god måte? Hvorfor/Hvorfor ikke? Hvordan oppfatter du teamenes forståelse av dette?

### **Kommunikasjon og informasjon**

34. Gjøres det vurderinger av informasjonsbehovet i forhold til MRR på de enkelte nivåene i driftsenheten? Hvordan? Hvem deltar i denne prosessen?
  - a. Oppfatter du at informasjonen er tilstrekkelig, relevant og tidsriktig for å treffe riktige beslutninger? Hvorfor/hvorfor ikke?
35. Hvilke informasjonskilder eksisterer, både formelle og uformelle? Er det skriftlige eller muntlige informasjonskilder som benyttes? Hvilke brukes mest til kommunikasjon om MRR? Hvorfor akkurat disse? Hva formidles?
36. Hvilke deler av MRR oppfatter du at det knyttes mest diskusjon rundt i den daglige driften? Hvorfor tror du disse vektlegges? Hva diskuteres? Hvem diskuterer?

### **Generell oppfatning av styringssystemet**

37. Hvordan oppfatter du at styringssystemet MRR fungerer i praksis?
  - a. Hvilke forhold anser du som mest fordelaktige og problematiske med Forsvarets tilnærming til MRR? Hvorfor?
38. Anser du MRR å være en integrert del av den daglige virksomheten hos FLA? På hvilken måte? Hvorfor/hvorfor ikke?
39. Mener du MRR er godt implementert i FLA? Hvorfor/hvorfor ikke? På hvilken måte?
40. Er det noe du ønsker å legge til?

## Vedlegg 2: Intervjuguide til teamledere

Innledningsvis blir det spurt om tillatelse til opptak av intervjuet. Informanten blir informert om frivillig deltagelse, og at studien er godkjent av NSD. Jeg presenterer studiens problemstilling, og forklarer formålet med studien. Videre forklares det at intervjuene blir transkribert og sendt tilbake til informanten for godkjenning. Jeg takker informanten for deltagelsen, og spør om informanten er klar til å begynne.

1. Hva er din stilling? Hvor lenge har du vært ansatt i stillingen?
2. Hva er dine hovedoppgaver?
3. Hvem er din nærmeste overordnede?

### Overordnet virksomhets- og økonomistyring

4. Hvordan arbeider FLA med virksomhetsstyring? Hvem involveres og hvorfor disse?
5. Mener du FLA driver god virksomhetsstyring? Hvorfor/hvorfor ikke? Hva kunne vært gjort annerledes?
  - a. Hvordan bidrar ditt team til god virksomhetsstyring i FLA?
6. Hvordan synes du styringsdokumentene som beskriver Forsvarets tilnærming til virksomhetsstyring er? For eksempel DIVØ? Hva kunne vært gjort annerledes? Hvordan tas styringsdokumentene i bruk? Hvem bruker disse?

### Overordnede prinsipper

7. Er det etablert målsettinger i driftsenheten? Hva måles?
8. Hvordan er målene innarbeidet i virksomhetsplanen? Er det konkretisert hvordan målene skal nås? Hvorfor/hvorfor ikke? På hvilken måte?
  - a. Er virksomhetsplanen nedfelt i noen dokumenter? Revideres disse? På hvilken måte deltar du i dette arbeidet?
9. Hvordan påvirker mål- og resultatkrav din arbeidshverdag? Kan du gi noen eksempler?
10. Hvordan er fordeling av ansvar og myndighet knyttet til mål- og resultatkrav? Mener du denne fordelingen er hensiktsmessig? Hvorfor/hvorfor ikke?
11. Hvilke virkemidler brukes for å bidra til å nå målsettinger? I hvilken grad opplever du at ditt team er med på å påvirke hvilke virkemidler som skal nyttes for å nå målene? På hvilken måte? Involveres de ansatte i ditt team i dette arbeidet?

12. Hvordan deles informasjon om mål- og resultatkrav i organisasjonen? Til hvem?  
Finnes det et diskusjonsfora hvor dette diskuteres? Hvem deltar på disse? Hvorfor?  
Mener du mål- og resultatkravene er implementert i organisasjonen? Hvorfor/hvorfor ikke?

### **Styringssystemet mål-, resultat- og risikostyring**

13. Kan du gi en beskrivelse av MRR slik du oppfatter det?
14. Hvordan er MRR implementert i den daglige driften? Er dette et styringssystem som blir aktivt brukt i den daglige driften? Hvorfor/hvorfor ikke? På hvilken måte?
- Hva mener du med aktivt? Hvor ofte diskuteres dette i ledergruppen? Hvor ofte diskuteres dette i ditt team? Hvilke kommunikasjonskanaler brukes?
  - Deltar du på egne møter som omhandler MRR? Med hvem? Hvor ofte? Hva diskuteres? Har du egne møter med ansatte på ditt team knyttet til MRR? Hva diskuteres på disse møtene?
  - Mener du alle delene av styringssystemet brukes like aktivt? Hvorfor/hvorfor ikke? Hvilke brukes aktivt/ikke aktivt?
15. Hvordan påvirker MRR din arbeidshverdag? Kan du gi noen eksempler?

### **Målbildet**

Et målbilde er et visuelt uttrykk for de overordnede mål som en bedrift eller avdeling har satt seg for å realisere sin strategi. Målbildet viser også de viktigste årsak-virkningsforholdene som antas å eksistere mellom målene.

16. Er du kjent med FLA sitt målbilde? Hvorfor/hvorfor ikke? Hvordan informeres du om målbildet? Er du involvert i utarbeidelsen av målbildet? Hvordan?
- Brukes dette aktivt i styringen? Hvordan? Hvem er involvert og hvorfor disse?
17. Brukes du dette aktivt i din arbeidshverdag? Hvorfor/hvorfor ikke? Hvordan? Hvordan blir målbildet kommunisert til ditt team? Hvordan arbeider du med målbildet overfor teamet?
18. Hvordan forstår du sammenhengen mellom målene i målbildet? Kommuniseres denne sammenhengen? Hvorfor/hvorfor ikke? Til hvem?
19. Er det mye dialog om hvordan du skal oppnå målene i organisasjonen? Hvorfor/hvorfor ikke? På hvilken måte?
- Hvordan får du tilbakemelding på om målene er nådd?

## **Styringskort**

Et styringskort er en samlebetegnelse på et målbilde med mål, styringsparameter med ambisjonsnivå, og tiltak.

20. Er styringskortet implementert som en del av den daglige styringen? Brukes dette aktivt? Hvorfor/hvorfor ikke? Er dette synlig for deg? Hvordan arbeider du med dette? Hvem er involvert?
21. Er styringsparameterne viktig for FLA i den daglige styringen? Hvorfor?
  - a. Hvilke styringsparametere forholder du deg til i hverdagen? Inkluderes du i utarbeidelsen av disse? Hvordan? Er det en form for dialog rundt disse? Hvem deltar?
22. Hvordan operasjonaliseres disse i praksis? Deltar du i den prosessen? Finnes det tilstrekkelige skriftlige rutinebeskrivelser og instruksjer? Hvordan operasjonaliserer du dette ovenfor dine medarbeidere?
23. Har du muligheter til å bidra med tilbakemeldinger på mål- og resultatoppnåelse som kan føre til korrigerende tiltak? På hvilken måte? Er det lett å måle resultatoppnåelse i forhold til de styringsparameterne som gis? Hvorfor/hvorfor ikke?
24. Får du tilbakemeldinger fra dine medarbeidere på korrigerende tiltak? Hvordan tar du disse tiltakene med deg videre i organisasjonen?

## **Risikostyring**

25. Har FLA en prosess for å identifisere, analysere og evaluere risiko? Hvorfor/hvorfor ikke? Inkluderes du i denne prosessen? På hvilken måte?
26. Brukes risikobildet aktivt i din arbeidshverdag i forhold til ditt team? Hvorfor/hvorfor ikke? På hvilken måte?
27. Hvordan kommuniseres informasjon om risikobildet i FLA? Gjennomgår dette på møter? Med hvem?
  - a. Konkretiseres prioriterte risikoer? På hvilken måte?
28. Hvordan vurderes tiltak i forhold til risiko? Deltar du i denne prosessen? Hvorfor/hvorfor ikke? På hvilken måte? Involverer du dine medarbeidere i denne prosessen?
29. Inkluderes du i risikovurdering? Hvorfor/hvorfor ikke? På hvilken måte?
30. Føler du at risikovurdering i FLA fungerer på en god måte? Hvorfor/hvorfor ikke?

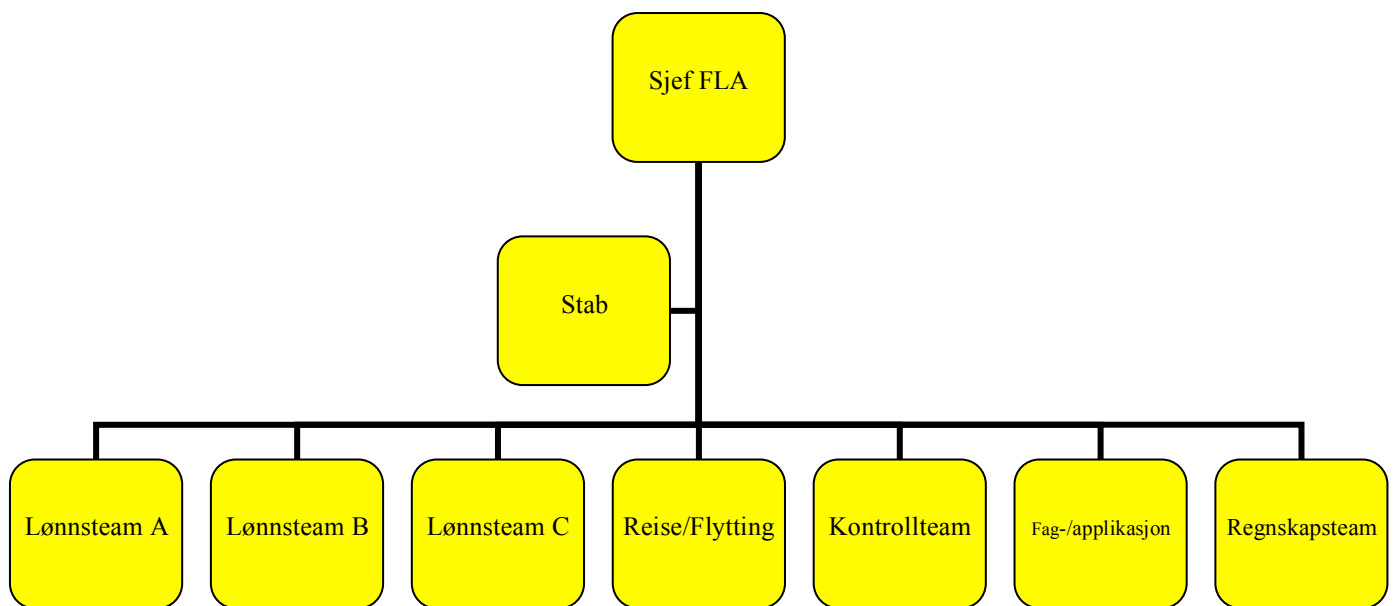
## **Informasjon og kommunikasjon**

31. Gjøres det vurderinger av informasjonsbehovet på de enkelte nivåene i driftsenheten?  
Hvem deltar i denne prosessen? Hvordan?
  - a. Oppfatter du at informasjonen er tilstrekkelig, relevant og tidsriktig for å treffe riktige beslutninger? Hva kunne vært gjort annerledes?
32. Hvilke informasjonskilder eksisterer, både formelle og uformelle? Skriftlige eller muntlige? Hvilke brukes mest til kommunikasjon om MRR? Hvorfor akkurat disse? Hva formidles?
33. Hvilke deler av MRR oppfatter du at det knyttes mest diskusjon rundt i den daglige driften? Hvorfor tror du disse vektlegges? Hvem diskuterer?
34. Er det noen form for diskusjoner mellom deg og dine medarbeidere knyttet til MRR? Hva diskuteres? Hvis det kommer frem viktige forhold, hvordan tar du med deg dette videre i organisasjonen? Blir du hørt?

## **Generell oppfatning av styringssystemet**

35. Hvilke forhold mener du er fordelaktige og problematiske ved MRR?
36. Hvordan oppfatter du at styringssystemet fungerer i praksis?
  - a. Har dine ledere fokus på metoden?
  - b. Føler du det er en kultur for prestasjonsmåling hos FLA?
37. Anser du MRR å være en integrert del av den daglige virksomheten hos FLA? På hvilken måte? Hvorfor/hvorfor ikke?
38. Mener du MRR er godt implementert i FLA? Hvorfor/hvorfor ikke? På hvilken måte?
39. Er det noe du ønsker å legge til?

### Vedlegg 3: Organisasjonskart



Vedlegg 3: Organisasjonsstrukturen i FLA (Bentzen, 2014:8).