

NORGES HANDELSHØYSKOLE
Bergen, våren 2007

Utredning i fordypnings-/spesialfagsområdet: Økonomisk styring
Veileder: Førsteamanuensis Katarina Østergren

Risikostyring:

**Analyse av LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring i et helhetlig
styringsperspektiv**



av

Ole-Fredrik Strøm og Ole Erik Østreng

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i masterstudiet i økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen står for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Forord

Denne utredningen avslutter vår masterutdannelse innen masterprofilen økonomisk styring på Norges Handelshøyskole i Bergen. Arbeidets omfang strekker seg over ett semester.

Utredningen omhandler sentrale problemstillinger innenfor området helhetlig virksomhetsstyring i offentlig sektor. Risikostyring har i løpet av de siste fem årene blitt et stadig viktigere styringselement i den samlede virksomhetsstyringen. Både nye styringskrav til offentlig sektor og nasjonale koder for Corporate Governance har satt fokus på viktigheten av god risikostyring. Utredningen fokuserer på hvordan LOS-programmet i Forsvaret har innrettet sin økonomiske styring etter de nye kravene.

Vi håper denne utredningen vil være av interesse for ledere med resultatansvar, og medarbeidere som arbeider med mål- og resultatstyring og risikostyring. Selv om utredningens fokus er offentlig sektor, tror vi mange av problemstillingene diskutert er av like stor relevans innenfor det private næringsliv. Vi tror også studenter og andre med interesse for nevnte tema vil finne utredningen spennende.

Gjennom arbeidet med utredningen har vi samarbeidet med mange personer som gledelig har delt kunnskap og erfaringer med oss. Dette samarbeidet har vært av uvurderlig karakter, og vi ønsker i den sammenheng å rette en stor takk til sentrale personer ved LOS-programmet og DVU enheten. En spesiell takk rettes til usikkerhetskoordinator Thomas Hurlen for hans verdifulle innspill, og tiden han har satt av til oss i en hektisk hverdag.

En spesiell takk vil vi også rette til vår veileder Katarina Østergren. Hun har med stor entusiasme veiledet oss gjennom denne utredningen med gode råd og konstruktive innspill.

En siste takk går til Anne-Marte og Linda Cecilie for gode råd og støtte i et hektisk semester.

Bergen, 11. juni 2007

Ole-Fredrik Strøm

Ole Erik Østreng

Sammendrag

Denne utredningen har som formål å beskrive og analysere LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring i et helhetlig styringsperspektiv, med fokus på hvordan de tilfredsstillende normene satt gjennom regelverk for økonomistyring i staten. Foruten kravene som stilles til risikostyring og intern kontroll, gir ikke regelverket noen nærmere anvisning om hvordan dette skal utformes eller gjennomføres i statlige virksomheter. Som et resultat av dette utga Senter for statlig økonomistyring (SSØ) i 2006 metodedokumentet ”Risikostyring i staten – håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen”. Dette dokumentet danner sammen med teorien og LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring utgangspunktet for å beskrive og analysere LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring i et helhetlig styringsperspektiv.

I kapittel 5 fokuseres det på de normene som blir stilt til statlige virksomheter gjennom regelverket for økonomistyring i staten. Som det fremkommer gjennom analysen settes det normer til at alle statlige virksomheter skal styres gjennom *mål- og resultatstyring* og *risikostyring*. Videre fokuserer analysen i dette kapitlet på hvilke faktorer som kompliserer normene i statlige virksomheter. Analysen avdekker at for normen mål- og resultatstyring er det *tildelingsbrevets* form, *prosessene* i mål- og resultatstyringen, og *kostnadsfokus* som er de kompliserende faktorene. For normen knyttet til risikostyring er det SSØs manglende fokus på *muligheter* som kompliserer i forhold til teoriens metode for helhetlig risikostyring.

Utredningen tar for seg LOS-programmet i Forsvaret og programmets DVU enhet som et praktisk eksempel. Analysen i kapittel 6 drøfter først hvordan DVU enhetens mål- og resultatstyring tar hensyn til de kompliserende faktorene, før LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring analyseres opp mot henholdsvis teorien og SSØs anbefalte metode. Det fremkommer gjennom analysen at LOS-programmet og SSØs metode er ulike med tanke på hvordan de *vurderer de identifiserte usikkerhetene* og hvilke *risikostyringsstrategier* som benyttes. Videre fremkommer det at LOS-programmet og teoriens metode er ulike med tanke på hvordan de *vurderer de identifiserte usikkerhetene* og hvilke *risikostyringsstrategier* som finnes i metodene.

Gjennom analysene i kapittel 7 identifiseres først ulike brukere av DVU enhetens usikkerhetsrapport, før bruken av rapporten analyseres. De viktigste funnene er at det

utarbeides en felles rapport til de ulike brukerne, men de ulike brukerne etterspør ulik informasjon. Dette resulterer i at de ulike brukerne ikke alltid finner informasjonen i usikkerhetsrapporten like relevant.

I kapittel 8 trekkes utredningens konklusjoner på bakgrunn av analysen i de tre foregående kapitlene. Hovedkonklusjonen som trekkes er at LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring tilfredsstillende kravet fra regelverket for økonomistyring i staten. Metoden oppfylder i hovedsak alle de viktigste antakelsene/prinsippene presentert gjennom teorien for å oppnå suksess med risikostyringen, men LOS-programmets DVU enhet lykkes bare delvis i å integrere usikkerhetsstyringen i mål- og resultatstyringen.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	3
Innholdsfortegnelse	5
Figurliste	7
DEL I: INTRODUKSJON	8
1. Helhetlig risikostyring i offentlig sektor	9
1.1 Innledning.....	9
1.2 Begrunnelse for valg av tema.....	9
1.3 Problemstilling	11
1.4 Formål	11
1.5 Metode.....	12
1.6 Utredningens struktur og disposisjon.....	12
DEL II: VALG AV METODE	14
2. Metode	15
2.1 Studieobjekter.....	15
2.2 Valg av forskningsdesign	16
2.2.1 De fire metodetilnæringer	17
2.3 Kvalitativ datainnsamling og analyse	19
2.3.1 Kvalitativ innholdsanalyse av dokumenter	20
2.3.2 Kvalitativ datainnsamling gjennom det åpne individuelle intervjuet.....	20
2.3.3 Kvalitativ datainnsamling gjennom observasjon	22
2.4 Den praktiske gjennomføringen	22
DEL III: TEORETISK RAMMEVERK	26
3. Helhetlig virksomhetsstyring	27
3.1 Historisk utvikling - fra fragmentert til helhetlig styring.....	27
3.2 Prinsippene bak helhetlig virksomhetsstyring.....	28
3.3 Balansert målstyring som et helhetlig styringssystem	29
3.4 Balansert målstyring og de fire perspektivene	31
3.5 Balansert målstyring i offentlig sektor	33
3.6 Strategiske kart som veiviser for strategiimplementeringen	36
4. Helhetlig risikostyring	38
4.1 Historisk utvikling.....	38
4.2 Driverne bak fokuset på helhetlig risikostyring	39
4.3 Generell definisjon av risikostyring	41
4.4 Virksomhetsrisiko	41
4.5 Kontrollmekanismene bak helhetlig risikostyring	42
4.6 Teoriens metode for helhetlig risikostyring	45
4.7 Oppsummering	49

DEL IV: EMPIRISK ANALYSE.....	51
5. Normsetting for integrert risikostyring i staten	52
5.1 Styring i staten.....	52
5.2 Regelverk for økonomistyring i staten.....	53
5.3 Analyse av regelverket for økonomistyring i staten.....	55
5.4 Fakta om SSØ og formålet med metodedokumentet	56
5.5 Risikostyring i mål- og resultatstyringen	57
5.6 SSØs anbefalte metode for risikostyring.....	59
5.7 Analyse av SSØs metode for helhetlig styring.....	66
5.7.1 Mål- og resultatstyring i en statlig virksomhet.....	66
5.7.2 Helhetlig risikostyring i en statlig virksomhet	69
6. Praksis i LOS-programmet	72
6.1 Fakta om LOS-programmet i Forsvaret	72
6.1.1 DVU Forvaltningsorganisasjon – Drift, Vedlikehold og Utvikling.....	73
6.2 Styring i LOS-programmet.....	74
6.3 LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring	75
6.4 Analyse av LOS-programmets metode for helhetlig styring	81
6.4.1 Mål- og resultatstyring i LOS-programmets DVU enhet.....	81
6.4.2 Ulikheter mellom LOS-programmet og SSØs helhetlige risikostyringsmetode.....	84
6.4.3 Ulikheter mellom LOS-programmet og teoriens helhetlige risikostyringsmetode	86
7. Brukerperspektivet	88
7.1 Identifikasjon av usikkerhetsrapportens brukere.....	88
7.2 Identifikasjon av usikkerhetsrapportens relevans	90
DEL V: AVSLUTNING.....	94
8. Konklusjoner	95
8.1 Kompliserende faktorer i mål- og resultatstyringen.....	95
8.2 Sentrale elementer i usikkerhetsstyringen.....	96
8.3 Hovedkonklusjoner	98
9. Forslag til videre forskning	100
Litteraturliste.....	101
Bøker	101
Artikler, rapporter og publikasjoner.....	102
Internettider.....	104
Intervjuer	104
Appendix	105
Intervjuguide – Usikkerhetskontroller DVU.....	105
Intervjuguide – Sjef DVU og usikkerhetskoordinator LOS-programmet.....	106
Begreper og forklaringer	107

Figurliste

Figur 1: Fire designstrategier for casestudier (Johannessen 2006)	17
Figur 2: Grader av strukturering av et intervju (Jacobsen 2002)	21
Figur 3: Fra fragmentert til helhetlig virksomhetsstyring (www.ey.com)	28
Figur 4: Balansert målstyring som et styresystem (Kaplan og Norton 1996)	29
Figur 5: De fire perspektivene i det balanserte målekortet (Kaplan og Atkinson 1998)	33
Figur 6: BSC og de ulike perspektivene i en offentlig virksomhet (Kaplan og Norton 2001)	35
Figur 7: Fra strategiske kart til handlingsplaner (Kaplan og Norton 2004 - 2)	37
Figur 8: De ulike nivåene i en forretningsorganisasjon (Merna og Al-Thani 2005)	41
Figur 9: De fire kontrollmekanismene (Simons 1994)	44
Figur 10: DeLoach (2000) sin metode for helhetlig risikostyring	47
Figur 11: Den empiriske analysens struktur	50
Figur 12: Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen (SSØ 2006)	57
Figur 13: SSØs (2006) metode for risikostyring	59
Figur 14: SSØs (2006) risikokart	64
Figur 15: SSØs (2007) styringshjul	67
Figur 16: Organisasjonskart LOS-programmet og DVU forvaltningsorganisasjon	74
Figur 17: LOS-programmets metode for usikkerhetsledelse (PRINSIX 2005)	76
Figur 18: Planlegging av usikkerhetsledelse (PRINSIX 2005)	77
Figur 19: Usikkerhetsanalyse som en del av usikkerhetshåndteringen (PRINSIX 2005)	78
Figur 20: Oppfølging som en del av usikkerhetshåndteringen (PRINSIX 2005)	80

DEL I: INTRODUKSJON

1. Helhetlig risikostyring i offentlig sektor

Denne delen tar for seg bakgrunnen for dette studiet og konkretiserer problemstillingen. Det vil også kort bli forklart hvordan studiet planlegger å angripe problemstillingen empirisk og hensikten med studiet, før kapitlet avsluttes med en disposisjon for resten av utredningen.

1.1 Innledning

I Norge skal statlige virksomheter ivareta mange og viktige oppgaver i samfunnet, og av den grunn blir mål- og resultatstyringen meget viktig. Utfordringer eller usikkerheter som kan påvirke måloppnåelsen negativt omtales gjerne som risikoer. En god mål- og resultatstyring forutsetter derfor at virksomhetsledelsen kjenner og aktivt håndterer disse risikoene. Risikostyring og intern kontroll integrert i mål- og resultatstyringen skal bidra til at virksomheten når sine mål.

Regelverket for økonomistyring i staten, utstedt av finansdepartementet, stiller krav om risikostyring og intern kontroll i statlige virksomheter. Foruten kravene som stilles i regelverket gis det ikke nærmere anvisning om hvordan dette skal utformes eller gjennomføres i virksomhetene. Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har derfor utarbeidet et metodedokument for risikostyring og intern kontroll i staten. Dokumentet skal bidra til å veilede virksomhetene i hvordan risikostyring og intern kontroll kan gjennomføres innenfor de rammer som regelverket for økonomistyring i staten setter.

1.2 Begrunnelse for valg av tema

Flere store finansskandaler rundt årtusenskiftet har drevet frem et sterkt fokus på risikostyring, og flere omfattende måter å bedrive risikostyring på har blitt utviklet. Mest kjent er kanskje The Sarbanes-Oxley Act hvor hovedfokuset er å unngå manipulasjon med regnskapene. Andre kjente metoder for risikostyring er Basel II som omhandler finansiell og operasjonell risiko i finansindustrien, Cobit som omhandler IT risiko og Combine Code som i hovedsak omhandler metoder for eierskapsstyring (Corporate Governance). Det som kjennetegner disse metodene er at de hovedsakelig fokuserer på den finansielle risikoen. Som en motvekt til dette ensidige finansielle fokuset har The Committee on Sponsoring

Organisations (COSO) utviklet et metodeverk som har en helhetlig tilnærming til virksomheten. Deres metodeverk skal balansere det finansielle mot det ikke-finansielle.

Enterprise Risk Management eller helhetlig risikostyring har i løpet av de siste fem årene blitt et stadig viktigere styringselement i den samlede virksomhetsstyringen. Både nye styringskrav for offentlig sektor og nasjonale koder for Corporate Governance har satt fokus på viktigheten av god risikostyring. Det er nå pålagt alle statlige virksomheter som er underlagt statens økonomiregelverk å innarbeide risikostyring som en del av sin mål- og resultatstyring. Formålet er å forbedre styringen i forvaltningen, noe som igjen kan bidra til en bedre ressursutnyttelse og bedre forvaltnings- og velferdstjenester i Norge.

Som et resultat av samordningen av ressurser fra finansdepartementet ble SSØ opprettet 1. januar 2004. SSØ er tildelt myndighetsrollen overfor alle statlige virksomheter som er underlagt regelverket for økonomistyring i staten. De ble etablert med det formål å bidra til effektiv ressursbruk i staten ved å tilrettelegge for god økonomistyring og levere økonomitjenester til statlige virksomheter. SSØ har ansvaret for forvaltningen av regelverket for økonomistyring i staten og er videre ansvarlige for metodeutvikling, kompetansetiltak, veiledning og rådgivning i forbindelse med økonomitjenester for statlige virksomheter. Som et resultat av at alle statlige virksomheter ble pålagt å innarbeide risikostyring som en del av sin mål- og resultatstyring, utarbeidet SSØ metodedokumentet risikostyring i staten som ble utgitt i 2006. Dette metodedokumentet tar utgangspunkt i COSO, men er tilpasset regelverket for økonomistyring i staten og statlige behov.

Foruten de store utfordringene virksomhetene står overfor, uavhengig av om de befinner seg i privat eller offentlig sektor, er det mange forhold som ytterligere problematiserer virksomhetsstyring i offentlig sektor. I offentlig sektor er det ofte et mye større innslag av byråkratiske rutiner og politikk enn i det private næringsliv, noe som gir helt spesielle implikasjoner for styringen. Virksomheter i offentlig sektor opererer ofte under formaliserte regelverk, de tjener ikke penger, få opererer i et marked med frikonkurranse, og i forhold til kostnadsoverskridelser oppleves et sterkt fokus fra media. Private virksomheter leverer en tjeneste for å generere inntekt, mens en offentlig virksomhet bruker "inntekten" (de tildelte midler) for å levere en tjeneste. Disse faktorene er med på å gjøre offentlig sektor til et spennende analyseområde for helhetlig risikostyring.

Offentlig sektor har som kjent mange store og komplekse virksomheter med enorme kostnadsrammer. Forsvaret, som helhet, har for 2007 blitt tildelt 31 milliarder kroner (www.odin.dep.no) i statlige midler og har siden 1996 gjennomført et meget stort og omfattende IT-prosjekt. Dette prosjektet har hatt ulike navn opp igjennom årene, blant annet Program GOLF, men er nå kjent som LOS-programmet. Programmet står overfor de nevnte problemområdene for offentlige virksomheter, og har innarbeidede rutiner for risikostyring og mål- og resultatstyring. Dette gjør programmet til et spennende utredningsobjekt for den praktiske analysen.

1.3 Problemstilling

LOS-programmet står overfor krav til intern kontroll og risikostyring i henhold til statens økonomiregelverk. Forfatterne ønsker i denne utredningen å se på i hvilken grad programmet tilfredsstillende kravene til risikostyring stilt i regelverket for økonomistyring i staten. Videre vil et like viktig fokus ligge på hvor god LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring er sammenlignet med den anbefalte SSØ metoden og anerkjent litteratur innenfor økonomisk styring. Til slutt ønsker forfatterne å se på hvordan LOS-programmet benytter seg av den informasjonen som usikkerhetsanalysen gir for å bedre sin mål- og resultatstyring. Utredningen har dermed følgende problemstilling:

Hvordan er LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring utformet for å imøtekomme økonomiregelverkets krav, og i hvilken grad kan usikkerhetsstyringen sies å være integrert i mål- og resultatstyringen?

1.4 Formål

Utredningens fokus er på normene som settes gjennom regelverket for økonomistyring i staten med tanke på mål- og resultatstyring og risikostyring. Offentlige virksomheter er underlagt statlig bevilgningsmyndighet, og må derfor rette sin økonomiske styring mot de gjeldene normer for offentlige virksomheter. En del av utredningens formål er å belyse disse normene, samt hvilke forhold som kompliserer styringen etter normene. Videre forsøker utredningen å analysere hvordan LOS-programmet i Forsvaret har innrettet sin økonomiske styring etter de gjeldene normene. Dette blir gjort ved å ta utgangspunkt i LOS-programmets

økonomiske styring, og sammenligne den med teorien og SSØs metode for økonomisk styring. Avslutningsvis vil fokuset være på hvordan ulike brukere i LOS-programmet oppfatter den økonomiske styringen. Utredningen har følgende hovedformål:

Å beskrive og analysere LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring i et helhetlig styringsperspektiv, med fokus på hvordan de tilfredsstillende normene satt gjennom regelverk for økonomistyring i staten.

1.5 Metode

Overordnet skal en utredning ifølge Troye og Grønhaug (2005) belyse viktige sider ved en problemstilling, men videre kan formålet være så mangt. Det kan være å beskrive eller forklare en problemstilling, det kan være å komme med anbefalinger, utarbeide prediksjoner eller å foreta en metodeutdypning. I denne utredningen er det valgt det Johannessen (2006) beskriver som et singel-case med flere analyseenheter, hvor casestudiet har et eksplorativt design. Vedrørende de fire metodetilnærmingene (Jacobsen 2002), så forsøker utredningen å besvare problemstillingen gjennom kvalitative undersøkelser, hvor det i utredningen har blitt benyttet kvalitative dokumentstudier, intervjuer og observasjoner. Det er valgt en induktiv tilnærming til problemet, nærhet til forskningsobjektet, samt en holistisk tilnærming. En slik tilnærming har vært avgjørende for å kunne analysere hvordan den økonomiske styringen i LOS-programmet faktisk er, og ikke bare hvordan den etter intensjonene skal være.

1.6 Utredningens struktur og disposisjon

Denne utredningen er delt inn i fem hoveddeler. "Del I: Introduksjon" inneholder kapittel 1, hvor fokuset hovedsakelig er bakgrunnen for utredningen og den valgte problemstillingen. "Del II: Valg av metode" består i sin helhet av kapittel 2. Dette kapitlet redegjør for valg av studieobjekter, forskningsdesign og metoder for datainnsamling. Utredningens "Del III: Teoretisk rammeverk" består av kapittel 3 og 4. Disse kapitlene har til hensikt å presentere relevant teori innenfor henholdsvis helhetlig virksomhetsstyring og helhetlig risikostyring som senere i utredningen vil bli benyttet i analysen av problemstillingen. Det vil bli redegjort for den historiske utvikling, prinsippene bak, og gode metoder for virksomhetsstyring og risikostyring med fokus på virksomhetsnivået i organisasjonen. "Del IV: Empirisk Analyse" inneholder kapitlene 5-7, hvor kapittel 5 har et normperspektiv. Dette kapitlet analyserer

normsettingen i offentlig sektor med den hensikt å si noe om de krav som stilles til virksomhetsstyring og risikostyring i offentlige virksomheter. Kapittel 6 har et praksisperspektiv hvor LOS-programmet i Forsvaret analyseres med det formål å si noe om hvordan en praktisk virksomhet retter sin økonomiske styring etter de fastsatte normene. Kapittel 7 har et brukerfokus hvor ulike brukere i LOS-programmet analyseres med den hensikt å si noe om hvordan de oppfatter den økonomiske styringen. Utredningen avsluttes med "Del V: Avslutning" som består av kapitlene 8 og 9, hvor kapittel 8 trekker avsluttende konklusjoner fra analysen, mens kapittel 9 kommer med forslag til videre forskning.

DEL II: VALG AV METODE

2. Metode

Johannessen (2006) hevder at: ”*samfunnsvitenskapelig metode dreier seg om hvordan vi skal gå frem når vi skal hente inn informasjon om virkeligheten og ikke minst om hvordan vi skal analysere hva denne informasjonen forteller oss slik at den gir ny innsikt i samfunnsmessige forhold og prosesser. Det dreier seg om å samle inn, analysere, og tolke data*”.

Dette kapitlet vil redegjøre for hvordan data har blitt samlet inn og hvordan den innsamlede data har blitt behandlet. Det er denne dataen som danner grunnlaget for utredningens empiriske analyse. Kapitlet redegjør først for valg av studieobjekt. Videre drøftes og beskrives valg av forskningsdesign, før kapitlet avsluttes med en presentasjon av kvalitative innsamlingsmetoder og en beskrivelse av den praktiske gjennomføringen.

2.1 Studieobjekter

Forsvaret er en meget stor og kompleks organisasjon og har allerede innarbeidede rutiner for mål- og resultatstyring og risikostyring. Dette var en forutsetning for valg av studieobjekt. Da omfanget på denne utredningen ikke gir rom for å analysere så store styringsverktøy i en organisasjon av Forsvarets størrelse, var det naturlig å se på en enkeltstående organisasjon underlagt Forsvaret.

Problemstillingen slik den var presentert i kapittel 1:

Hvordan er LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring utformet for å imøtekomme økonomiregelverkets krav, og i hvilken grad kan usikkerhetsstyringen sies å være integrert i mål- og resultatstyringen?

Som det fremkommer av problemstillingens første del er LOS-programmet utredningens primærstudieobjekt. LOS-programmet oppfyller forutsetningene for valg av studieobjekt, og det var fra deres side et stort ønske om å få analysert sine styringsverktøy.

LOS-programmet er et program bestående av flere prosjektorganisasjoner. DVU (drift, vedlikehold og utvikling) enheten i programmet er valgt som hovedanalyseobjekt i

programmet. Dette på grunn av at DVU enheten fortsatt vil opprettholdes når LOS-programmet termineres. Enheten vil da gå fra å være en prosjektorganisasjon til en forvaltningsorganisasjon, noe den også var før den ble underlagt LOS-programmet. DVU enheten vil da driftes som en selvstendig virksomhet og av den grunn er styringsprinsippene DVU enheten benytter i dag meget like de enheten vil ha etter LOS-programmet termineres. Dette kan forklares med at tidsaspektet som kjennetegner et prosjekt ikke eksisterer.

Analyser knyttet til programmets metode for usikkerhetsstyring behandles på programnivå, mens virksomhetsstyringen tar utgangspunkt i programmets DVU enhet. Bakgrunnen for innsnevringen med tanke på virksomhetsstyringen ligger i programmets omfang, kompleksitet og størrelse. DVU enheten styres etter de samme prinsippene for virksomhetsstyring som programmet, men alle funnene kan ikke generaliseres til å gjelde hele programmet. Prinsippene som anvendes er de samme, men hver enkelt enhet må tilpasse prinsippene etter enhetens forretningsmodell og strategier, organisasjonskultur, og finansielle resurser.

2.2 Valg av forskningsdesign

Forskningsdesign defineres av Yin (2003) som: *"logikken som linker dataene man skal samle inn (og det som skal konkluderes) til studiens problemstilling"*. Selve valget av forskningsdesign beskrives av Johannessen (2006) som: *"den tidlige fasen i et studium der man må velge hva og hvem som skal undersøkes og hvordan undersøkelsen skal gjennomføres"*. I utredningen har det blitt valgt et eksplorativt eller utforskende casestudie design. Blant ulike casedesign skiller Yin (2003) mellom to dimensjoner ved utforming av casestudier. De to ulike dimensjonene er antall case som studeres, og hvorvidt det analyseres en eller flere enheter. Dette kan stilles opp i følgende 2 x 2 matrise, vist i Figur 1.

Temaet man har valgt å studere	Personer/felt som kontaktes	
	Singel-case design	Multi-case design
En analyseenhet	Studium av en sammenhengende enhet	Studium av mange av samme type felt på tvers av tid og rom
Flere analyseenheter	Et felt, men selektivt fokus på begrensede delfelt	Multi-case med design med vekt på utvalg av begrensede delfelt

Figur 1: Fire designstrategier for casestudier (Johannessen 2006)

Som presentert i 2.1 Studieobjekter, er det kun LOS-programmet som er utredningens studieobjekt. Dette vi si at utredningen har et "singel-case" design, og på grunn av at utredningen fokuserer både på mål- og resultatstyring og usikkerhetsstyring, kan det sies at utredningen har et "singel-case" design med flere analyseenheter.

2.2.1 De fire metodetilnæringer

Jacobsen (2002) definerer metode som: "en måte å gå fram på for å samle inn empiri, eller det vi kan kalle data om virkeligheten". Metode er altså et hjelpemiddel for å beskrive virkeligheten. Metoden angir hvilke fremgangsmåter som er benyttet for å beskrive virkeligheten. Det finnes imidlertid flere ulike metoder, og det er ikke konsensus om hvilken metode som er best. Jacobsen (2002) hevder at det strides om følgende fire metodetilnæringer; *induktiv* eller *deduktiv* datainnsamling, *holisme* eller *individualisme*, *nærhet* eller *distanse* og *kvantitativ* eller *kvalitativ*.

Ved en *induktiv* tilnærming til problemet går forskeren fra empirien til teorien. Forskeren starter sin datainnsamling med et åpent sinn, samler inn og systematiserer dataen, for så å danne teoriene. Gjennom en slik tilnærming skal ikke forutinntatthet hos forskeren begrense datainnsamlingen. Dette skal sikre relevant og riktig informasjon. Ved en *deduktiv* tilnærming går forskeren fra teorien til empirien. Forskeren danner seg først forventninger om hvordan virkeligheten ser ut, for deretter å samle inn empiri for å se om forventningene stemmer med virkeligheten. Forventningene dannes på bakgrunn av tidligere empiriske funn og teorier.

Kritikken mot denne tilnærmingen går på at forskeren vil kunne begrense informasjonssøket til kun å gjelde informasjon de finner relevant, og at viktig informasjon blir oversett.

Denne utredningen har en *induktiv* tilnærming. Det var ingen forutinntatthet før samarbeidet med LOS-programmet ble innrettet. Ved at det ikke forelå noen forutinntatte oppfatninger før analysen startet, vil den informasjonen som har blitt samlet inn gjengi virkeligheten i LOS-programmet. Utredningens hensikt er ikke å bekrefte eller avkrefte en hypotese, men å kunne si noe om hvordan den økonomiske styringen i LOS-programmet er.

Metodens andre problem; *holisme* eller *individualisme*, handler om hvordan sosiale fenomener skal forstås. Ved en *holistisk* tilnærming mener forskeren at fenomener må forstås som et samspill mellom enkeltindivider og den sammenhengen de inngår i. Individet vil kunne opptre ulikt avhengig av hvilken setting de befinner seg i. I en *individualistisk* tilnærmet metode er det enkeltindividet som er den viktigste datakilden. Forskeren mener at individet opptre likt, uavhengig av settingen det befinner seg i.

Utredningen har en *holistisk* tilnærming. Mye av forskningen på LOS-programmets metoder har foregått ved deres kontor, for best kunne registrere samspillet mellom hva som blir sagt og gjort, og for å kunne se i hvilken sammenheng det blir sagt og gjort. Det har vært viktig å få se sammenhengen mellom enkeltindividene i LOS-programmet og den konseptuelle settingen de befinner seg i. En slik tilnærming har vært viktig for å kunne si noe om hvordan den økonomiske styringen i LOS-programmet faktisk er, og ikke bare hvordan denne styringen etter intensjonen skal være.

En del forskere mener at det er en objektiv virkelighet som skal studeres, og at forskeren ikke må forstyrre denne virkeligheten. De mener at *distanse* mellom forsker og objektet er helt sentralt for å unngå at forskningsresultatet blir styrt. På den andre siden er det de som mener at det alltid vil være forskningseffekter, og at forskningen ikke vil være nøytral og objektiv. De mener at *nærhet* til objektet er viktig for forskningen, og at forskeren bør inngå en relasjon med objektet for å forsøke å forstå det på objektets egne premisser.

Denne utredningen har *nærhet* til forskningsobjektet. Det har blitt opprettet en tett relasjon til LOS-programmet. Dette er gjort for å få en dyp innsikt av deres forståelse og tolkning av utredningens analyseområder. Dette har vært helt avgjørende for å kunne svare på deler av

utredningens problem, spesielt i hvilken grad usikkerhetsstyringen er integrert i mål- og resultatstyringen.

Metodens fjerde og siste problem fokuserer på om det er *kvantitativ* eller *kvalitativ* informasjon som skal samles inn. Ved en *kvantitativ* metode benyttes metoder eller instrumenter som gir forskeren informasjon i form av tall, og som da kan behandles videre ved hjelp av statistiske teknikker. Tilhengerne av den *kvalitative* metoden hevder på sin side at den *kvantitative* metoden ikke måler annet enn forskerens forståelse av et fenomen. De mener at for å virkelig forstå sosiale fenomener, må forskeren observere forskningsobjektene i deres naturlige omgivelser gjennom å se hva de gjør og sier.

Utredningen har et *kvalitativt* design. Analysene er gjennomført ved å analysere hva LOS-programmet sier og gjør. Observasjoner, dokumentstudier og åpne intervjuer har blitt benyttet for å samle empiri. På den måten vil forskningen i større grad belyse hvordan usikkerhetsstyringen blir utøvd i LOS-programmet, og ikke hvordan analyseobjektene mener at styringen burde skjedd. Det blir også påpekt av Jacobsen (2002) at når forskeren har lite kunnskap om fenomenet som skal undersøkes, og ønsker å utvikle nye teorier og hypoteser, vil en *kvalitativ* tilnærming være å foretrekke. På den måten vil forskeren få en mer helhetlig forståelse av fenomenet som undersøkes.

Dette kan sammenfattes ved å si at denne utredningen har et *kvalitativt* design, hvor det er valgt *nærhet* til forskningsobjektet, og hvor det er en *holistisk* tilnærming til forskningsobjektet. Utredningen har videre en *induktiv* tilnærming til problemet.

2.3 Kvalitativ datainnsamling og analyse

Innenfor kvalitative metoder skilles det mellom flere tilnærminger til datainnsamlingen. I denne utredningen har innsamlingen foregått gjennom dokumentstudier, åpne intervjuer og observasjoner. Nedenfor vil de metodene som har blitt benyttet i utredningen bli forklart i detalj, før det i 2.4 Den praktiske gjennomføringen blir en grundig gjennomgang av de metoder for kvalitativ datainnsamling som har blitt benyttet i de ulike analysekapitlene. Der vil det også bli gjort rede for validiteten og reliabiliteten til dataene i utredningen.

2.3.1 Kvalitativ innholdsanalyse av dokumenter

Innholdsanalyse basert på dokumenter som kilde kan gjøres både kvalitativt og kvantitativt. Grønmo (2004) hevder at det som kjennertegner en innholdsanalyse uavhengig av design er at: *"innholdet i ulike dokumenter blir gjennomgått systematisk med sikte på å finne relevant informasjon om de forholdene som skal studeres"*. Da dokumentene som analyseres hovedsakelig inneholder skriftlig informasjon i form av ord, ble det valgt et kvalitativt design på innholdsanalysen.

Da noe av hovedfokuset i denne utredningen er å avdekke vesentlige ulikheter mellom ulike metoder for risiko-/usikkerhetsstyring, var det nødvendig med en systematisk gjennomgang av de ulike metodene for å avdekke forhold av vesentlig karakter. Grønmo (2004) skriver at: *"kvalitativ innholdsanalyse bygger på systematisk gjennomgang av dokumenter med sikte på kategorisering av innholdet og registrering av data som er relevante for problemstillingen på den aktuelle studien"*.

Før man starter selve datainnsamlingen er det viktig å gjøre en del forberedelser. I følge Grønmo (2004) starter en kvalitativ datainnsamling med at: *"forskeren må avklare fokus, finne tekster og eventuelt avtale adgang til å bruke tekstene, samt vurdere grad av åpenhet"*. Som det poengteres, må fokus avklares før man starter selve innsamlingen. Fokuset tar utgangspunkt i hensikten med oppgaven og bygger på problemstillingen som danner grunnlaget for hva som er interessant av relevant data. Av problemstillingen kan en ulede at det dreier seg om en prosess, nemlig prosessen knyttet til helhetlig styring. Videre kan en utlede at dokumentasjonen som skal analyseres er LOS-programmets, SSØs og teoriens metode for risiko/usikkerhetsstyring. Da de ulike metodene er dokumentert i hvert sitt offentlig kjente metodedokument er det ikke behov for å avtale adgang med innehavseierne av rettighetene. Problemområder vedrørende grad av åpenhet er av den grunn ikke av kompliserende karakter. Da dokumentasjonen som benyttes er anerkjent trengs ingen kildekritisk analyse.

2.3.2 Kvalitativ datainnsamling gjennom det åpne individuelle intervjuet

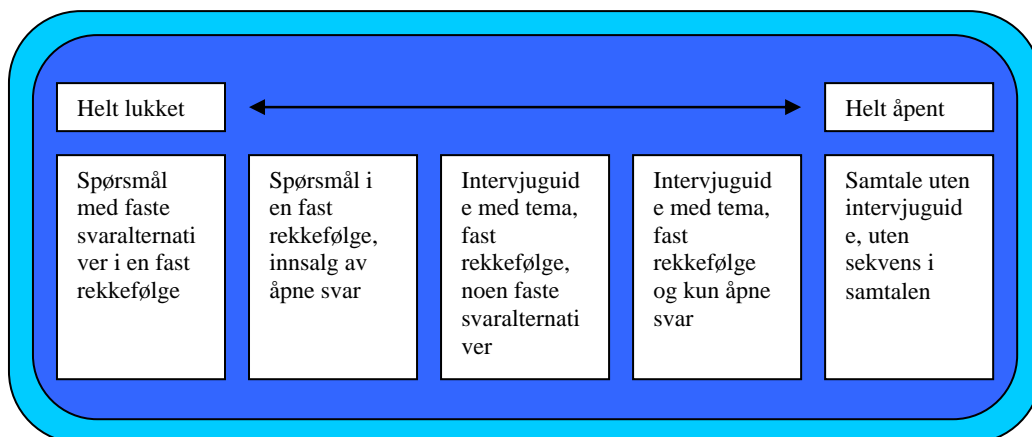
Ved et åpen individuelt intervju kommer dataen i form av ord, setninger og fortellinger (Jacobsen 2002). Det legges inn få begrensninger på hva respondenten kan si. De dataene som

foreligger fra et slikt intervju må videre analyseres av forskeren. Det påpekes av Jacobsen (2002) at det åpne individuelle intervjuet er best når:

- Relativt få enheter skal analyseres
- Når forskeren er interessert i hva det enkelte individet sier
- Når forskeren er interessert i hvordan den enkelte fortolker og legger meninger i et spesielt fenomen

Åpne individuelle intervjuer er godt egnet til å få frem enkeltindividets mening og fortolkning av et spesielt område.

Hvilken grad av åpenhet et intervju vil ha varierer. Noen ganger kan et intervju foregå som en helt vanlig samtale uten noen form for styring fra intervjuer, mens det andre ganger er en mer styrt prosess fra intervjuers side.



Figur 2: Grader av strukturering av et intervju (Jacobsen 2002)

Jacobsen (2002) anbefaler å bruke en mellomting mellom det helt lukkede og det helt åpne intervjuet. Det anbefales å utarbeide en intervjuguide med oversikt over de temaene som skal berøres i intervjuet. Uten å gå nærmere inn på hvert punkt, påpeker Jacobsen (2002) blant annet følgende punkter som relevante for kvaliteten på slike intervjuer:

- Skal intervjuet skje ansikt til ansikt eller via telefon?
- Hvor skal intervjuet foretas?
- Skal hensikten med intervjuet være skjult eller åpent?
- Hvor lenge skal intervjuet vare?

- Skal det benyttes båndopptaker eller ikke?
- Skal intervjuet gjentas?

2.3.3 Kvalitativ datainnsamling gjennom observasjon

Observasjon innebærer at undersøkeren ser på hva mennesker gjør i ulike situasjoner. Jacobsen (2002) påpeker at observasjon er godt egnet når undersøkeren er interessert i:

- Å registrere hva mennesker faktisk gjør, og ikke hva de sier de gjør
- Å registrere atferd i en kontekst

Ved en slik analysemetode ser undersøkeren hva ulike mennesker gjør, men det er samtidig metodens store problem. Undersøkeren ser bare hva menneskene gjør, og ikke hva de subjektivt mener eller opplever. Videre påpekes det at fenomener som ikke direkte er observerbare i liten grad vil fanges opp, og av den grunn bør observasjon kobles sammen med et intervju. Her, som ved intervju, er det en rekke områder forskeren må tenke gjennom før observasjonen starter. Noen av disse punktene er:

- Skal det velges åpen eller skjult observasjon?
- Skal det være deltakende eller ikke-deltakende observasjon?
- Hvor, når og hvor lenge skal det observeres?

2.4 Den praktiske gjennomføringen

Kapitlene 5-7 i utredningen analyserer de tre perspektivene norm, praksis og bruk. Siden analyseformen i de tre kapitlene varierer fra kapittel til kapittel, vil analyseformen i hvert enkelt kapittel bli forklart i detalj. Som et overordnet kriterium for å kunne si noe om datakvaliteten i en utredning, kan en vurdering av reliabiliteten og validiteten til dataen sies å utfylle hverandre (Grønmo 2004).

Reliabilitet sier noe om hvor pålitelig datamaterialet i undersøkelsen er. Grønmo (2004) definerer reliabilitet som: ”grad av samsvar mellom ulike innsamlinger av data om samme fenomen basert på samme undersøkelsesopplegg”. Det har blitt hevdet at reliabilitet ikke er relevant som en kvalitetsvurdering av kvalitative data, og nyere litteratur bruker ofte begrepet

troverdighet istedenfor reliabilitet. Det som er viktig ved vurdering av reliabiliteten av en kvantitativ studie, er at de empiriske funn som presenteres er basert på data om faktiske forhold, og at disse data ikke bygger på forskerens subjektive skjønn eller tilfeldige omstendigheter under forskningsprosessen. Dataen må også være samlet inn i henhold til de etablerte fremgangsmåter til det benyttede undersøkelsesopplegget.

Validitet dreier seg om datamaterialets gyldighet i forhold til den problemstillingen materialet skal belyse. Det skilles mellom flere typer validitet, men for denne utredningen er det kompetansevaliditet som er mest relevant. Kompetansevaliditeten omhandler forskerens kompetanse for innsamling av kvalitative data på det aktuelle forskningsfeltet. Det mer kompetanse forskeren har på det aktuelle feltet, det større er muligheten for å få et datamateriale med høy validitet. Det må allikevel presiseres at en kompetent forsker ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å få høy validitet.

Analysen i kapittel 5

Analysen i kapittel 5 fokuserer på de normene som blir stilt til statlige bedrifter gjennom regelverket for økonomistyring i staten. For å identifisere disse normene har det i utredningen blitt gjennomført et grundig kvalitativt studie av dokumentene ”regelverket for økonomistyring i staten” og ”bestemmelser om økonomistyring i staten”, utstedt av Finansdepartementet. Videre har SSØs metode for helhetlig virksomhetsstyring vært fokus for analysen. Også her har analysen tatt form som et kvalitativt dokumentstudie, hvor de analyserte dokumentene er ”Risikostyring i staten - håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen”, og ”Mål- og resultatstyring i staten - en veileder i resultatmåling”. For å styrke validiteten har forfatterne gjennomført to dagskurs i regi av SSØ. Kursene var henholdsvis ”Innføring i mål- og resultatstyring og resultatmåling”, og ”Risikostyring i staten – håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen”, og ble gjennomført i forkant av datainnsamlingen og analysen. Forfatterne har også gjennomført møter med rådgivere i SSØ, i etterkant av kursene, for ytterligere å utdype ulike problemområder.

Som et resultat av dette kan det sies at dataens validitet er høy. Dataens reliabilitet vil også være høy ved at forfatterne har samlet inn dataen i henhold til de etablerte fremgangsmåter, og forsøkt å presentere den uten subjektive vurderinger.

Analysen i kapittel 6

Analysen i kapittel 6 har et praksisperspektiv. Utredningen fokuserer på LOS-programmet, som et praktisk eksempel, og hvordan de innretter sin økonomiske styring etter de normene som settes gjennom regelverket for økonomistyring i staten. Denne analysen tar hovedsakelig form som et kvalitativt dokumentstudie. Forsvarets metodokument for usikkerhetsstyring vil bli analysert opp mot de nevnte dokumentene fra SSØ og teoriens metode for risikostyring, hentet fra DeLoach sin bok "Enterprise- Wide risk management – strategies for linking risk and opportunity". Det har også blitt gjort observasjoner og helt åpne intervjuer av sentrale medarbeidere i LOS-programmet for å kunne si noe om hvordan deres økonomiske styring utøves i praksis. I arbeidet med denne analysen har forfatterne oppholdt seg ved kontoret til LOS-programmet over lengre perioder.

Validiteten til datamaterialet i analysen er høy. Det at forfatterne har utvidet sitt kunnskapsnivå om LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring gjennom observasjoner og intervjuer, er med på å øke deres kunnskapsnivå, noe som er viktig for at kompetansevaliditeten skal være høy. For å øke dataens reliabilitet har det blitt forsøkt å gi en så åpen og objektiv fremstilling av intervju- og observasjonsdataen som mulig. Der det er naturlig, er sitatene fra intervjuene gjengitt i teksten. Det kan derfor hevdes at dataene i kapitlet er pålitelige.

Analysen i kapittel 7

Analysen i kapittel 7 er delt. Først ble det gjennom et åpent intervju identifisert hvem som er brukerne av usikkerhetsrapporten til DVU enheten. Deretter ble de identifiserte brukerne intervjuet for å kunne si noe om hvor relevant de finner informasjonen i usikkerhetsrapporten. Det ble valgt ustrukturerte intervjuform til begge analyseområdene i dette kapitlet (se appendix for hovedspørsmål), da denne intervjuformen blir trukket fram som den anbefalte metoden for å undersøke et fenomen (Ghauri og Grønhaug 2002). Det ble også valgt dybdeintervjuer, da denne formen er best for å få et klart og tydelig bilde av respondentens posisjon. Denne intervjuformen stiller også størst krav til forskeren, da til selve gjennomføringen av intervjuet, men ikke minst til objektivitet i den påfølgende analysen. Denne åpne ustrukturerte formen fremheves også av Jacobsen (2002), som den beste i henhold til utredningens analyseformål

Også i dette kapitlet er reliabiliteten høy, men kanskje ikke i like stor grad som i de to tidligere kapitlene. Intervjuformen stiller store krav til objektivitet hos forskeren, og selv om det har vært fokusert på objektivitet, kan det ikke garanteres for at det ikke finnes visse innslag av subjektive betraktninger. Forfatterne tror her, som tidligere, at validiteten til dataen er høy.

Et siste punkt forfatterne ønsker å belyse, er at alle sitatene som presenteres i utredningen er lest og godkjent av de ulike intervjuobjektene. Intervjuobjektene har også sett sine sitater i den analysesammenheng de befinner seg i.

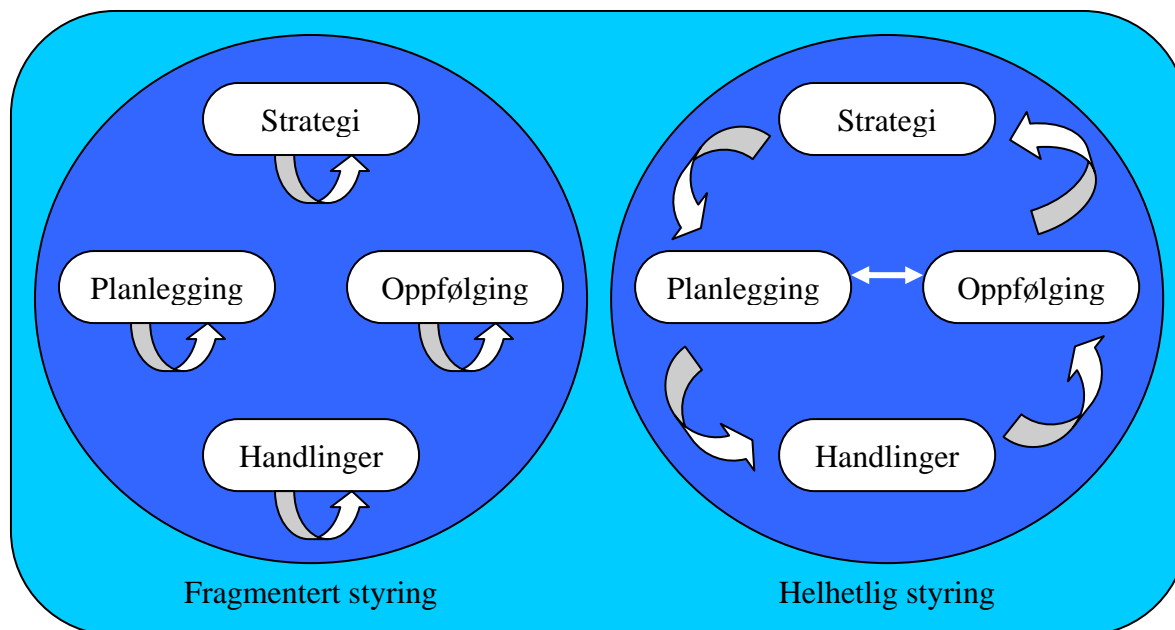
DEL III: TEORETISK RAMMEVERK

3. Helhetlig virksomhetsstyring

I dette kapitlet vil relevant teori vedrørende helhetlig virksomhetsstyring bli presentert. Kapitlet starter med en kort presentasjon av den historiske utviklingen og prinsippene bak helhetlig virksomhetsstyring, før fokuset rettes mot balansert målstyring som et helhetlig styringsverktøy. Videre forklares de fire perspektivene i det balanserte målekortet, hvordan balansert målstyring kan benyttes i offentlig sektor, og hvordan det kan benyttes i strategiimplementeringen. Litteraturen rundt helhetlig virksomhetsstyring er i hovedsak basert på ulike verk fra Kaplan og Norton.

3.1 Historisk utvikling - fra fragmentert til helhetlig styring

Fokuset i tidligere økonomisk styring var hovedsakelig på finansiell styring. Strategien ble fastsatt av bedriftens øverste ledelse. Deretter ble det utarbeidet et budsjett, ofte på bakgrunn av historiske tall, og på grunnlag av budsjettet ble det utarbeidet handlingsplaner for virksomheten. Underveis i budsjettåret var fokuset rettet mot å kontrollere aktivitetene opp mot de fastsatte planene, og verktøy som budsjett- og avviksanalyser, standardkostnader og finansielle resultatmål stod sterkt i den tidligere økonomistyringen (Bjørnenak 2003). Dette er en meget fragmentert måte å styre en virksomhet på. Som en reaksjon på dette ble det på starten av 1990-tallet utviklet flere nye styringssystemer som "Economic Value Added" (EVA), "Activity Based Costing" og "Balanced Scorecard" (BSC), eller balansert målstyring som det heter på norsk. Bjørnenak (2003) poengterer at det som er felles for alle disse er at de hevder å ha en strategisk orientering i økonomistyringen. Balansert målstyring ble i 1992 lansert som et målesystem, men har i senere tid utviklet seg til å bli et strategisk ledelsesverktøy (Stemsrudhagen 2003). Som den videre diskusjonen vil vise, representerer den balanserte målstyringen en mer helhetlig tilnærming til økonomistyringen. Den sikrer sammenheng i strategi, planprosesser, gjennomføring og oppfølging. De to ulike tilnærmingene er oppsummert i Figur 3:



Figur 3: Fra fragmentert til helhetlig virksomhetsstyring (www.ey.com)

3.2 Prinsippene bak helhetlig virksomhetsstyring

Målet med helhetlig virksomhetsstyring (management control) er å implementere strategien gjennom hele virksomheten. Det avgjørende er om virksomheten lykkes i å operasjonalisere strategien. Bedriftens ledere må sikre at alle jobber ut fra strategien, og at den ikke bare blir et høytsvevende dokument de ansatte ikke forstår hvordan de skal bruke i praksis. Elementer som inngår i helhetlig virksomhetsstyring er ifølge Anthony og Govindarajan (2004) strategisk planlegging, budsjettering, ressursallokering og kontroll.

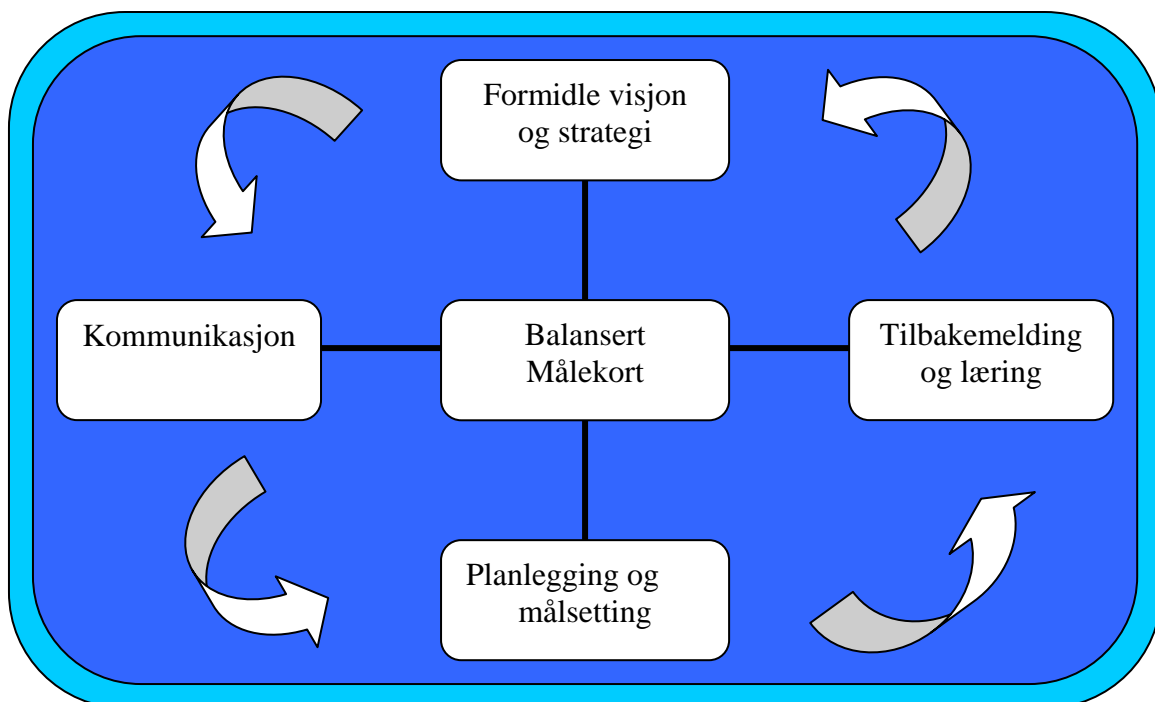
Et godt styringssystem bør inneholde både regnskapstall og ikke-regnskapstall, kvalitativ og kvantitativ informasjon, finansielle og ikke-finansielle tall samt intern og ekstern informasjon. Lederne bruker systemene til å få informasjon om statusen i bedriften, men også for å sikre oppnåelse av bedriftens mål. Smith (2005) påpeker at følgende fem nøkkelfaktorer må dra i samme retning for å sikre måloppnåelse i ulike virksomheter:

- Overordnet mål
- Mål
- Målevariabler
- Operasjonelle strategier
- Målesystemer

Dette vil være med på å sikre at alle i bedriften arbeider mot det samme målet. Helheten i bedriften må bli synliggjort. Arbeiderne må vite hva de arbeider mot, og de må bli målt på det som er kritisk for måloppnåelsen i bedriften. Gjennom de fem nøkkelfaktorene får bedriften et helhetlig syn på virksomhetsstyringen.

3.3 Balansert målstyring som et helhetlig styringssystem

Det som karakteriserer balansert målstyring er at det ønsker å innføre finansielle og ikke-finansielle mål som en del av ledelsessystemet som brukes gjennom hele organisasjonen. Enhver medarbeider i organisasjonen må kjenne til de økonomiske konsekvensene av de valgene de tar, samtidig som de også må være klar over hvilke faktorer det er som gir langsiktig suksess. De mål som blir satt rundt i ulike deler av organisasjonen, både finansielle og ikke-finansielle, er satt gjennom en "top-down" prosess fra bedriftens visjon og strategi ut gjennom hele virksomheten. Målekortet operasjonaliserer strategien gjennom å sette mål for selskapet. Disse målene blir balansert mellom resultatmål som stammer fra tidligere arbeid, og mål som skal være med på å skape fremtidige resultater. Systemet blir på denne måten mer enn et målesystem, det blir et styresystem som er med på å drive virksomheten i ønsket retning.



Figur 4: Balansert målstyring som et styresystem (Kaplan og Norton 1996)

Som Figur 4 viser, blir det balanserte målekortet brukt til å avklare og formidle visjonen og strategien, kommunisere og linke mål og målevariablene, planlegge og sette mål med tilhørende strategiske initiativ og til å sikre tilbakemelding og læring. Den videre presentasjonen bygger på boken "The Balanced Scorecard: translating strategy into action", skrevet av Kaplan og Norton (1996).

Avklaring og formidling av visjon og strategi

Ledelsen i virksomheten skal aktivt overføre bedriftens strategi til strategiske mål. Her settes det mål både for det finansielle perspektivet, men også for kundeperspektivet. Når disse målene har blitt identifisert, fortsetter arbeidet ned gjennom organisasjonen, og de interne prosessene for å nå målene i kundeperspektivet blir identifisert. Målene i prosessperspektivet blir virkemidlet for å nå målene i kundeperspektivet. Til slutt identifiseres hva slags opplæring ansatte trenger, om man behøver nye informasjonssystemer eller om det er andre mangler i organisasjonen som gjør at bedriften ikke vil kunne nå de målene som er satt for de interne prosessene.

Kommunikasjon og linking av mål og målevariabler

Ledelsen i virksomheten vil videre kommunisere strategien ut til hver enkelt avdeling og arbeider. Arbeiderne vil da lettere forstå avdelingens mål, og hvordan de selv kan bidra som et virkemiddel i å oppnå avdelingens mål som igjen støtter opp under bedriftens mål. Dette vil føre til at lokale effektiviseringstiltak og initiativ vil støtte opp under bedriftens strategi.

Målsetting med tilhørende initiativ samt planlegging

Balansert målstyring gir konkurransefortrinn ved å la bedriften drive organisatorisk endring og utvikling. Ledelsen skal sette mål 3-5 år frem i tid for de ulike målevariablene. Sammen med disse langsiktige målene må det settes kortsiktige milepæler på veien. Her kan man linke målekortet opp til budsjettet. Disse kortsiktige målene sikrer at organisasjonen er på vei mot de langsiktige målene identifisert under "avklaring og formidling av visjon og strategi".

Tilbakemelding og læring

Dette er det mest kritiske punktet i sløyfen. Det balanserte målekortet hjelper lederne med å overvåke innføringen av strategien og foreta endringer om nødvendig. Det er ikke bare de faktiske resultatene som diskuteres, men også validiteten av de fremtidsforventninger man har. Bedriften oppnår da "double-loop" læring hvor man stiller seg kritisk til strategien og

dens forutsetninger, og ikke bare evaluerer driften og resultatene mot de fastsatte målene som er tilfellet ved ”singel-loop” læring.

Som Figur 4 illustrerer, vil det balanserte målekortet være en uvurderlig mekanisme for å operasjonalisere strategien i klare mål, målevariabler og virkemidler, samt at man får muligheten til å overvåke innføringen av strategien. ”BSC” er imidlertid ikke en erstatning for virksomhetens daglige målesystemer. Systemet skal gjennom sine mål og målevariabler hjelpe bedriften med å rette oppmerksomhet mot alle nivåer i organisasjonen for å realisere strategien.

3.4 Balansert målstyring og de fire perspektivene

Det balanserte målekortet, presentert av Kaplan og Atkinson (1998), består av fire perspektiver som skal balansere kortsiktige og langsiktige mål. Ledere blir kontinuerlig målt på hvilke kortsiktige finansielle resultater de klarer å levere. Dette kan føre til at lederne fokuserer for mye på de kortsiktige resultatene på bekostning av investeringer som vil gi lønnsomhet på lang sikt. Det balanserte målekortet, som presentert i Figur 5, innfører i tillegg til det finansielle perspektivet også kundeperspektiv, perspektiv for de interne prosessene og for læring og utvikling slik at bedriften kan ivareta sin langsiktige målsetning. Innenfor de fire perspektivene blir det fastsatt en ønsket tilstand eller et mål for perspektivet, og hvilke virkemidler som skal benyttes for å nå den ønskede tilstanden. At man når målene i et perspektiv blir virkemidlet for å nå målene i et annet perspektiv. Dette er kjent som årsak – virkning sammenhengen, noe som er helt essensielt i det balanserte målesystemet.

Det finansielle perspektivet

Målene i det finansielle perspektivet er som oftest relaterte til lønnsomheten. Det kan være ”EVA”, ”Return on capital employed” (ROCE), salgsvekst for å nevne noen. Det er i dette perspektivet de økonomiske konsekvensene av det som allerede er gjort vises. Virksomheten vil få svar på om de strategiske valg som har blitt foretatt har resultert i økt lønnsomhet.

Kundeperspektivet

Typiske mål i kundeperspektivet er tilgangen på nye kunder, gjenkjøp fra eksisterende kunder og markedsandeler i ønskede segmenter. Gjennom dette perspektivet identifiserer lederne hvilke kunder og segmenter virksomheten sikter seg inn mot, samt at det blir fastsatt mål og

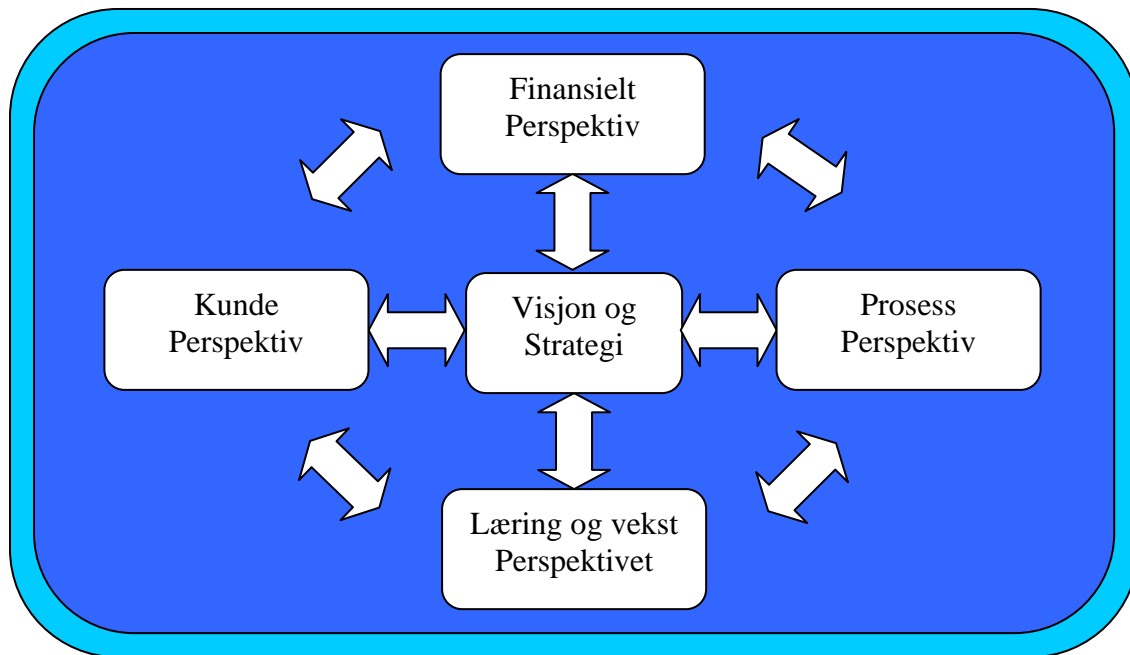
målevariabler for det ønskede segmentet. I kundeperspektivet skal lederne tydelig formidle den unike kunde- og markedsstrategien som skal sikre virksomheten framtidige finansielle resultater.

Perspektivet for de interne prosessene

Her identifiseres de kritiske interne prosessene som er avgjørende for bedriftens utvikling. I dette perspektivet skiller "BSC" seg vesentlig fra andre tradisjonelle systemer. "BSC" vil ofte identifisere helt nye prosesser som bedriften må lykkes med for å nå målene satt i det finansielle perspektivet og i kundeperspektivet, mens de mer tradisjonelle systemene bare fokuserer på å overvåke og forbedre de allerede eksisterende prosessene. Det langsiktige fokuset i det balanserte målesystemet kommer frem ved at bedriften forøker å identifisere helt nye produkter og tjenester for å møte behovene til morgendagens kunder. Denne innovasjonsprosessen er en bedre driver til fremtidig lønnsomhet enn et ensidig fokus på operasjonell effektivitet. Det gir ikke lønnsomhet å være den som mest effektivt produserer varer eller tjenester ingen etterspør. Av den grunn er det viktig at det virksomheten produserer eller tilbyr både er produsert effektivt og innehar forventet kvalitet (kongruenskvalitet), og at det er etterspurt i markedet (designkvalitet).

Læring og vekst perspektivet

I dette perspektivet identifiseres den infrastrukturen bedriften må ha på plass for å kunne skape fremtidige økonomiske resultater. Gjennom de tre andre perspektivene har det trolig blitt identifisert gap mellom eksisterende kapasitet hos arbeidere, system og prosesser og det som kreves for å utføre de kritiske prosessene som er nødvendig for å skape fremtidige finansielle resultater. For å redusere dette gapet må virksomheten investere i opplæring av ansatte, tilpasse interne prosedyrer samt utvikle de nødvendige informasjonssystemene.



Figur 5: De fire perspektivene i det balanserte målekortet (Kaplan og Atkinson 1998)

Balansert målstyring fører med seg en del implikasjoner for den økonomiske styringen. Fokuset skifter fra å være reaktivt til å være proaktivt ved at virksomheten forsøker å være føre var ved å se nye muligheter og behov hos kunder. Fokuset skifter fra detaljstyring til målstyring. Denne målstyringen er med på å få frem et helhetlig fokus istedenfor det tidligere fokuset på deler av virksomheten. Balansert målstyring har et verdifokus. Det er viktig å fokusere på hvilke verdier vi kan skape i fremtiden fremfor å ha et ensidig fokus på operasjonell effektivitet med den hensikt å redusere dagens kostnader. Videre har systemet et sterkt kundefokus, og det er gjennom det sterke kundefokus de fremtidige verdiene skal bli skapt. Gjennom et slikt system balanseres det kortsiktige finansielle fokuset med et langsiktig fokus på de ikke-finansielle indikatorene. Strategien blir kommunisert gjennom hele organisasjonen med den hensikt å skape engasjement og vilje til innovativitet hos medarbeiderne. Dette vil føre til forbedrede prosesser som igjen gir bedriften fornøyde kunder, og fornøyde kunder er lønnsomme kunder. Fokus er å skape verdier i fremtiden, ikke nødvendigvis å maksimere periodens resultat.

3.5 Balansert målstyring i offentlig sektor

Det som er spesielt for virksomheter i offentlig sektor er at de som oftest konkurrerer i en monopolsituasjon og at de helt eller delvis er finansiert av myndighetene. Virksomhetene er da også underlagt et strengere reglement og kontroll fra myndighetene enn virksomheter i

privat sektor. Videre finnes det ofte ikke et marked for de tjenestene som det offentlige produserer, noe som gjør det vanskelig å vurdere effektiviteten til de offentlige virksomhetene. De som betaler for tjenestene produsert av det offentlige er ofte ikke de som benytter seg av tjenestene.

En av barrierene mot å implementere "BSC" i offentlig sektor har vært sektorens manglende evne til å tydelig definere sin strategi (Kaplan og Norton 2001). Strategidokumentene til offentlige virksomheter består av en lang liste av programmer og initiativ virksomheten skal gjennomføre, og ikke hvilke resultater virksomheten ønsker å oppnå gjennom det den skal gjøre. Kaplan og Norton (2001) påpeker at offentlige virksomheter streber etter operasjonell effektivitet, og de mener at virksomhetene må gå bort fra denne ensidige tankegangen om hvordan oppnå operasjonell effektivitet. De offentlige virksomhetene bør istedenfor å gjøre det de gjør i dag til en lavere kostnad, raskere og med mindre feil, tenke strategisk på hvilke prosesser og aktiviteter de bør utføre for å best imøtekomme sine mål.

For at "BSC" skal passe inn i en offentlig virksomhet må man gjøre noen endringer på det originale oppsette vist i Figur 5, ettersom lønnsomhet ikke er det primære målet for offentlige virksomheter. Av den grunn bør virksomhetens langsiktige mål stå øverst i det balanserte målekortet, istedenfor det finansielle perspektivet som er tilfelle for private virksomheter. Det er ikke lønnsomhet, men derimot oppnåelse av det langsiktige målet som er avgjørende for om en offentlig virksomhet lykkes. Å plassere dette målet øverst i det balanserte målekortet vil tydelig kommunisere ut i organisasjonen hva som er virksomhetens overordnede mål.

Også kundeperspektivet bør bli endret når man utvikler målekortet for en offentlig virksomhet. Det blir foreslått å innføre følgende perspektiver i tillegg til det allerede overordnede målet, de interne prosessene og læring og vekst:

Påløpte kostnader

Gjennom dette perspektivet blir det tatt hensyn til viktigheten av operasjonell effektivitet tatt hensyn til. Her bør virksomhetens direkte kostnader komme frem, samt hvilke kostnader som blir pålagt skattebetalerne gjennom virksomhetens operasjoner.

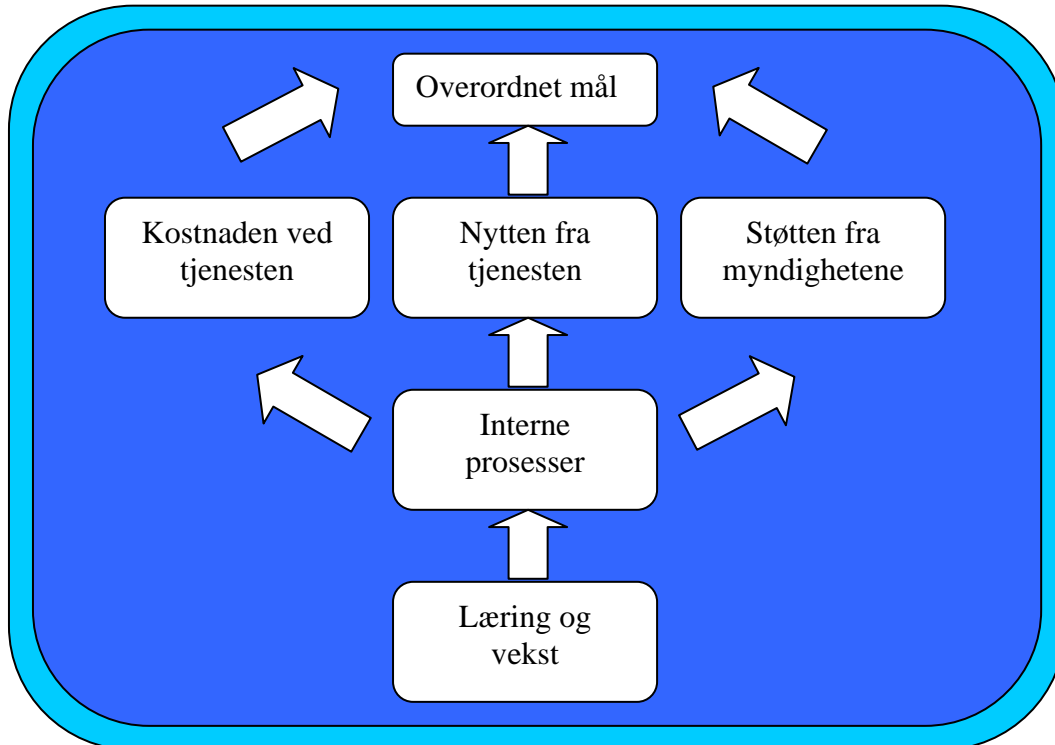
Skapt verdi

Gjennom dette perspektivet skal det identifiseres hvilke fordeler virksomheten gir til innbyggerne. Dette er et vanskelig tall å kvantifisere; hvor mye er god skole, helsevesen eller forsvar verdt? Ved at man måler det man skaper, vil det være mulig for interessenter å vurdere nytten opp mot kostnaden.

Myndighetene

Myndighetene er ofte donoren til den offentlige virksomheten, og det blir derfor meget viktig å nå det formålet myndighetene har satt for virksomheten. Mener ikke donoren at landets innbyggerer får nok verdi igjen for de midlene virksomheten får, vil finansieringen reduseres eller opphøre.

Virksomheten kan nå identifisere hvilke mål som må nås i både det interne prosessperspektivet og perspektivet for læring og vekst for igjen å kunne få realisert de målene som støtter opp under virksomhetens overordnede mål. Et eksempel på et balansert målekort for en offentlig virksomhet er illustrert i Figur 6.

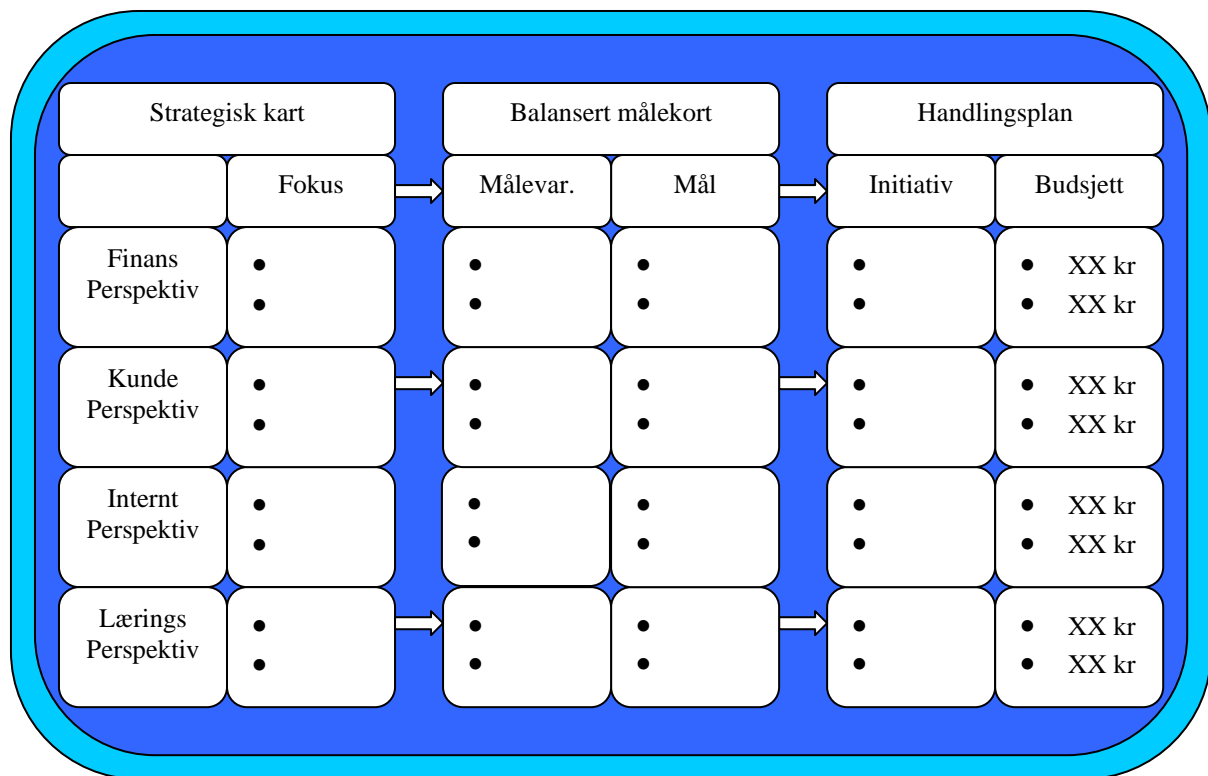


Figur 6: BSC og de ulike perspektivene i en offentlig virksomhet (Kaplan og Norton 2001)

3.6 Strategiske kart som veiviser for strategiimplementeringen

Strategiske kart er en videreutvikling av det balanserte målekortet, og bygger på de fire prinsippene gjennomgått i 3.4 Balansert målstyring og de fire perspektivene. Organisasjonen trenger verktøy for å kommunisere strategien, prosessene og systemene som skal sikre implementeringen av strategien, og strategiske kart er et slikt verktøy. Det sikrer at de ansatte får et klart bilde av hvordan deres arbeidsoppgaver er linket til bedriftens overordnede mål, og viser årsak/virkning sammenhengen mellom ulike tiltak og ønsket tilstand. Det strategiske kartet viser hvordan bedriftene sikter å omgjøre sine immaterielle eiendeler til målbare resultater. Strategiske kart er altså en systematisk framstilling av de fire perspektivene og deres gjensidige avhengighet av hverandre for å skape fremtidige økonomiske resultater (Kaplan og Norton 2000).

Strategiske kart gir brukerne et statisk bilde av virksomhetens strategi. Gjennom å kvantifisere mål, etablere tidspunkter for fullføring, samt planlegging og autorisasjon av initiativ, gjør virksomheten imidlertid det strategiske kartet om til å være et dynamisk kart over verdiskapningen. Det settes et tidspunkt for når den ønskede tilstanden skal være oppnådd. Når virksomheten både har identifisert et mål og tidspunktet for når målet skal være nådd, må de initiativ som organisasjonen må utføre for å nå målet identifiseres. Ulike avdelinger i organisasjonen vil bli tildelt et budsjett hvor avdelingens mål må nås innefor gitte rammer, og det er her det overordnede strategikartet kommer til sin rett. Det forhindrer at dette blir en fragmentert prosess hvor ulike avdelinger har motstridende mål som ofte tidligere var tilfellet, jamfør Figur 3. Figur 7 viser hvordan virksomheten sikter å operasjonalisere strategien gjennom strategiske kart, balanserte målekort og handlingsplaner.



Figur 7: Fra strategiske kart til handlingsplaner (Kaplan og Norton 2004 - 2)

Det utarbeides først et strategikart for det overordnede nivået. Dette skal beskrive logikken til strategien og tydelig vise de kritiske interne prosessene som skal skape verdi, samt hvilken kunnskap som trengs for å støtte opp om aktivitetene. Dette sikrer samhandling gjennom hele organisasjonen. Deretter utarbeides det, med utgangspunkt i det overordnede strategikartet, klare mål og målevariabler for hva hvert perspektiv skal oppnå. Dette skal sikre at alle arbeider for å realisere den samme strategien, men strategien vil ikke bli realisert kun ved å ha identifisert mål og målevariablene. Det må utarbeides handlingsplaner med budsjetter for ulike avdelinger i de fire perspektivene som sikter på å nå de målene som er satt i det balanserte målekortet. Gjennom at hver avdeling får sine klare mål, budsjetter og tidsplaner, kommuniserer toppledelse til hver avdeling hvordan de er med på å realisere bedriftens visjon (Kaplan og Norton 2004 -1).

4. Helhetlig risikostyring

I dette kapitlet vil relevant teori vedrørende helhetlig risikostyring bli presentert. Kapitlet starter med en kort presentasjon av den historiske utviklingen, driverne bak helhetlig risikostyring og en kort definisjon av risikostyring, før fokuset rettes mot virksomhetsrisiko og mekanismene bak helhetlig risikostyring. Kapitlet avsluttes med en presentasjon av en metode for helhetlig risikostyring og en kort oppsummering. Litteraturen vedrørende helhetlig risikostyring er hovedsakelig hentet fra Simons og Deloach.

4.1 Historisk utvikling

Frem til år 2000 ble risiko sett på som noe ubetinget negativt. Av den grunn har det meste av fokuset rundt risikostyring blitt rettet mot eliminering og reduksjon av trusler, og oppmerksomheten har i stor grad blitt rettet mot finansiell risiko og faren for tap. Det har vært vanlig å benytte seg av forsikringspoliser, derivater og andre instrumenter for finansiell sikring for å eliminere denne form for risiko. I følge Johnsen (2005) ble begrepet helhetlig risikostyring opprinnelig benyttet i forbindelse med håndtering av klage- og erstatningssaker, men benyttes i dag langt bredere om håndtering og forebygging av alle former for skadevoldende hendelser og om reduksjon av risiko. Stadig flere ledere innser at risiko i strategisk sammenheng er knyttet til samspillet mellom investering og avkastning, muligheter og fortjeneste, konkurransefortrinn og vekst. Helhetlig risikostyring, eller "Enterprise-wide Risk Management", handler altså om å gjøre de beste mulige satsninger i den nye økonomien, basert på virksomhetens forretningsmål, strategi og prestasjonsmål (Reinholdsen og Olsen 2000). Effektiv risikostyring skal nå gi et konkurransefortrinn gjennom en helhetlig, fremtidsrettet og prosessorientert tilnærming.

Helhetlig risikostyring er en utviklingsprosess som må tilpasses hver enkelt bedrift. Det er ikke et ferdig produkt som kan kopieres fra virksomheter med suksess, men må nøye tilpasses virksomhetens forretningsmodell og strategier, organisasjonskultur og finansielle resurser. Oppsummert kan man si at risikostyring bør være et strategisk styringsverktøy implementert i det helhetlige styringsperspektivet som hele organisasjonen har fokus på.

4.2 Driverne bak fokuset på helhetlig risikostyring

I næringslivet skapes det i dag verdier av ulike slag, og verdier blir ikke lenger kun skapt av materielle eiendeler, men også av immaterielle eiendeler som human kapital og relasjoner. Av den grunn vil gode kunde- og leverandørforhold være en viktig del av verdiskapingen. I boken ”Enterprise-wide Risk Management – Strategies for linking Risk and Opportunity” presenterer Deloach (2000) ulike faktorer som har drevet frem fokuset på helhetlig risikostyring.

Økt endringstakt

Konkurransen i markedet er nå hardere enn den noen gang har vært. For å oppnå suksess må virksomheter være nyskapende og innovative både i sin tankegang og i sine handlinger. Kundefokuset har aldri vært sterkere, og ressurser rettes nå mot å finne nye kilder som skaper verdi for kundene. Kreative konkurrenter vil alltid være en stor trussel, og dersom virksomhetene ikke lykkes med å skape verdier for kundene vil markedsandeler gå tapt. I slike markeder blir det ekstremt viktig å bevege seg fra å handle reaktivt til proaktivt. Dette kontinuerlige jaget etter innovasjon fører med seg nye risikoer som må identifiseres og evalueres. Dette kan løses ved å gjøre risikostyringen til en aktiv del av virksomhetens agenda. Det er viktig at ledelsen forstår konsekvensene av passivitet i motsetning til aktivitet for å kunne se det fullstendige bildet. I den nye økonomien er det viktig å tenke fremover og ikke beskytte ”status quo”.

Nye forretningsmodeller

I den nye økonomien har forretningsmodellene blitt endret radikalt og de forandrer seg hele tiden. Fra et ensidig fokus mot de materielle eiendelene, har nå de immaterielle eiendelene fått stadig større betydning. Kunde- og leverandørforhold blir nå betraktet som en del av verdiskapingen, og dette skaper helt nye risikoer for en virksomhet.

Forretningsideer med et stort inntekspotensial trenger ikke lenger store investeringstilskudd for å starte opp. Innovative selskaper har nå gode muligheter til å omforme gode ideer til levedyktige forretningsområder. Et godt eksempel på en industri hvor det er viktig å være forut sin tid er musikkbransjen. Denne bransjen er kontinuerlig truet av nye teknologiske løsninger, og må av den grunn hele tiden ligge et steg foran for ikke å bli utkonkurrert.

Ny forretningspraksis

Det er et stadig økende antall forretningspraksiser som endrer virksomhetenes risikoprofil. Gode eksempler på slike forretningspraksiser er japanske produksjonsløsninger som "Just in Time" (JIT), "Outsourcing" og de stadig økende mulighetene med Internett. Internett og andre former for teknologi har, og vil få stadig større, innvirkning på hvordan virksomheter driver forretning. Salg, markedsføring, utvikling, planlegging, økonomi med videre, utføres nå elektronisk av alle virksomheter, noe som igjen gjør risikostyring og beredskapsplanlegging helt essensielt.

Vesentlige endringer innenfor finansiell tjenesteyting

I nyere tid har det blitt mer og mer vanlig at banker og forsikringsselskaper fusjonerer og danner nye finanskonsern. De banker og forsikringsselskaper som av ulike grunner ikke har tatt del i en fusjon, har i de fleste tilfeller inngått en eller annen form for samarbeid for å tilby alternative løsninger for å overføre risiko. Dette gir virksomheter gode muligheter til å overføre risiko til en lavere kostnad.

Økte krav fra investorer og myndigheter

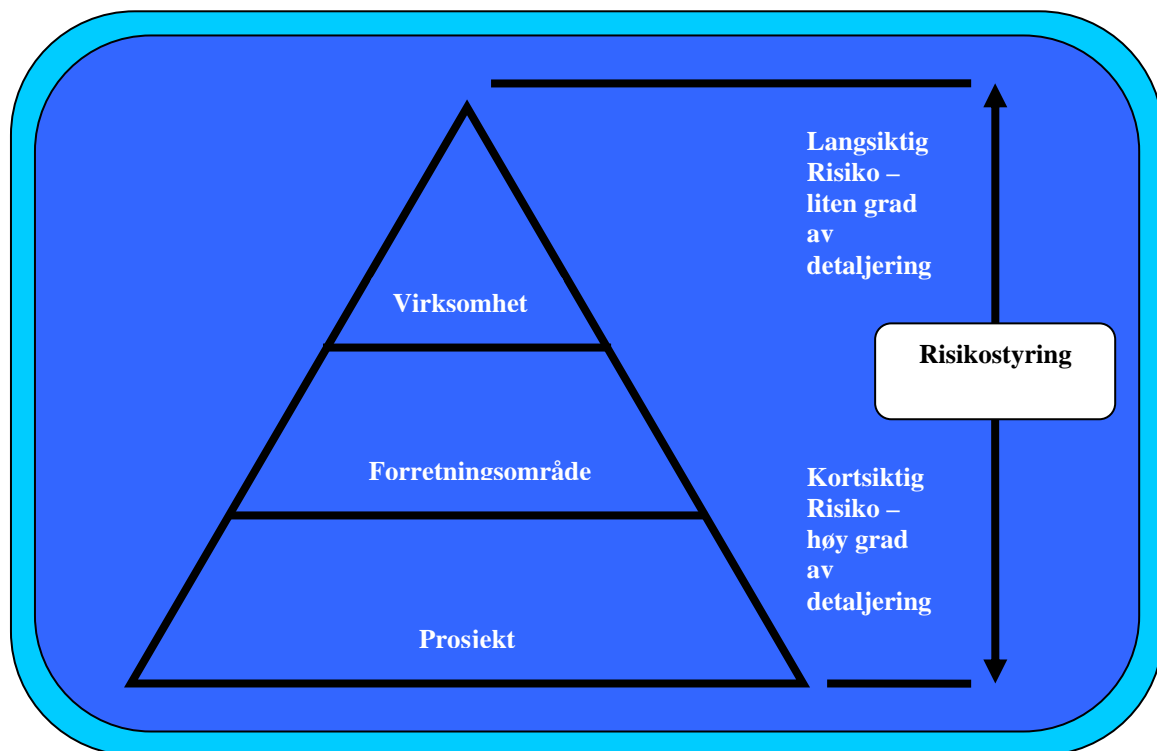
Virksomhetens aksjekurs er sterkt avhengig av investorers evne til å definere virksomhetens fremtid i form av dens muligheter og dens evne til å styre risiko i en ukjent fremtid. I dagens aksjelovgivning er styrets ansvar meget godt presisert, og av den grunn viser nå styrene større interesse for risikostyring. Dagens aksjelover gir styret nye muligheter til å prioritere og å styre, men utvider og konkretiserer samtidig styre- og forvaltningsorganet. Av den grunn er det blitt mer og mer vanlig at større selskap rapporterer forhold relatert til styring og kontroll til sine aksjonærer.

Mer sofistikerte verktøy for risikostyring

Alle de ovenfor nevnte eksterne kreftene er viktige for helhetlig risikostyring, men like viktig er utviklingen av nye verktøy for risikostyring. Virksomheter finner stadig nye måter å identifisere risiko forbundet med sin forretningsaktivitet på. Ledende virksomheter har dessuten innsett behovet for bedre metoder for å måle og prise risiko, og ønsker på den måten å sikre at risikoeksponeringen og avkastningen står i forhold til hverandre. I den sammenheng blir en rekke verktøy utviklet, og de forebedres kontinuerlig.

4.3 Generell definisjon av risikostyring

Hensikten med risikostyring er å kunne identifisere organisasjonsspesifikk risiko, og å kunne håndtere den på en mest mulig hensiktsmessig måte. Risikostyring er ifølge Merna og Al-Thani (2005): *”en formell prosess som muliggjør identifisering, analysering, vurdering og behandling av risiko”*. For å kunne oppnå effektiv risikostyring er det viktig at alle nivåer i organisasjonen blir inkludert. De ulike nivåene i organisasjonen kan deles inn i virksomhet (overordnet), forretningsområde og prosjekt, som illustrert i Figur 8. Med tanke på risikostyring er det viktig å ta samhandlingen mellom de ulike nivåene i betraktning. Det er også meget viktig å rette fokus mot prosessene som muliggjør kommunikasjon og læring mellom dem. Hensikten med risikostyring er at en gjennom metoden presentert i 4.6 Teoriens metode for helhetlig risikostyring, skal bli i stand til å bedømme de gjeldende omgivelsene, både interne og eksterne, samt hvordan endringer i de gjeldende omgivelsene vil påvirke et prosjekt eller en portefølje av prosjekter.



Figur 8: De ulike nivåene i en forretningsorganisasjon (Merna og Al-Thani 2005)

4.4 Virksomhetsrisiko

Sobel og Reding (2004) definerer virksomhetsrisiko som: *”de usikkerheter som kan påvirke en virksomhets evne til å nå sine overordnede mål, og som kan resultere i mange gjensidig*

avhengige utfall, noen negative og noen positive". Videre hevder de at risiko en funksjon av sannsynlighet; enten inntreffer de eller så inntreffer de ikke. Dersom de inntreffer, vil et utvalg av utfall gjøre seg gjeldende.

Virksomhetsrisiko relateres til de overordnede virksomhetsmålene fordi risikotaking er en forutsetning for å oppnå suksess. Uten risiko, vil det ikke være noen belønning. Følgelig må virksomheten ha noe risiko for å dra fordel av de strategiske mulighetene. Sett fra samme ståsted, er det viktig at risikoer som truer måloppnåelsen blir identifisert, analysert og mildnet. Denne type risiko kan være trusler fra hendelser som kan oppstå, som for eksempel feil anvendelse av ressurser. Det kan også være at en ikke klarer å dra nytte av muligheter, som for eksempel at virksomheten feiler i å nå sine strategiske mål.

4.5 Kontrollmekanismene bak helhetlig risikostyring

I utarbeidelsen av et helhetlig risikostyringssystem er det viktig at en har god kjennskap til hva som må ligge til grunn, samt prinsippene bak, for å utvikle et slikt system. Som grunnlag for å forstå hvorfor foretak og institusjoner implementerer et slikt rammeverk, må vi forstå litt av teorien bak dette strategiske økonomistyringsverktøyet.

Gjennom en balanse av ulike kontrollsystemer hevder Simons (1995) at organisasjoner kan fremme innovasjon, samtidig som de kan unngå uvelkomne overraskelser. Balansegangen mellom disse ulike systemene danner et bakteppe for forståelsen av hva som må ligge til grunn for kontroll i en organisasjon, for effektivt å kunne implementere risikostyring i det helhetlige styringsbilde.

I et næringsliv i sterk utvikling har ikke ledere lenger mulighet til å kontrollere at alle ansatte gjør de riktige tingene og at de gjør det som forventes i samme grad som tidligere. Lederne må motivere og myndiggjøre de ansatte til å se nye muligheter, enten det er snakk om prosessforbedringer eller nye måter å tilfredsstille kundene på. Disse faktorene innebærer i seg selv mye risiko, så en viktig faktor er at dette skjer i kontrollerte former. Diagnostiske kontrollsystemer er imidlertid bare en ingrediens i kontroll. Slik dagens næringsliv har utviklet seg, må ifølge Simons (1995) også tre andre typer kontroll eksistere for å danne en balanse som gjør at organisasjonene kan gjennomføre sine forretningsstrategier på en optimal måte. Disse systemene blir omtalt som tiltro, grensesetting og interaktive kontrollsystemer.

Hvert av de fire kontrollsystemene, se Figur 9, har et tydelig formål for ledere som forsøker å dra nytte av de ansattes kreativitet. De diagnostiske kontrollsystemene tillater ledere å sørge for at viktige mål blir nådd på en effektiv og rasjonell måte. Tiltrosystemene myndiggjør de ansatte og oppmuntrer dem til å søke nye løsninger. De kommuniserer kjerneverdiene og inspirerer alle ansatte til å identifisere seg med organisasjonen og dens hensikt. Grensesettingssystemene etablerer reglene i spillet og identifiserer handlinger og fallgruver som de ansatte må unngå. De interaktive kontrollsystemene tillater toppledelsen å fokusere på den strategiske usikkerheten. Den gir også lederne mulighet til å lære mer om de ulike trusler og muligheter etter hvert som konkurransesituasjonen forandrer seg, og til å respondere proaktivt. Hensikten med de ulike kontrollsystemene og hvordan de balanserer hverandre kan oppsummeres med følgende.

Diagnostisk kontrollsystemer

Ledelsen benytter disse systemene til å overvåke at virksomheten er på stø kurs mot målene. Disse målene kan gjelde inntektsvekst, markedsandel og lignende. Når det gjelder slike systemer er det viktig at ledelsen er klar over at det kan forekomme manipulasjon for personlig vinning.

Tiltrosystemer

Det som kjennetegner disse systemene er at de er verdidrevne og inspirerende. Ledelsen retter de ansattes fokus mot nøkkelområder i firmaet, som for eksempel hvordan organisasjonen skaper verdi. Det vil i den sammenheng være viktig at de ansatte kjenner til kjerneverdiene og deres plass i organisasjonen. Disse systemene skal også inspirere de ansatte til å skape nye muligheter, gjennom å motivere de ansatte til å søke nye måter å skape verdi.

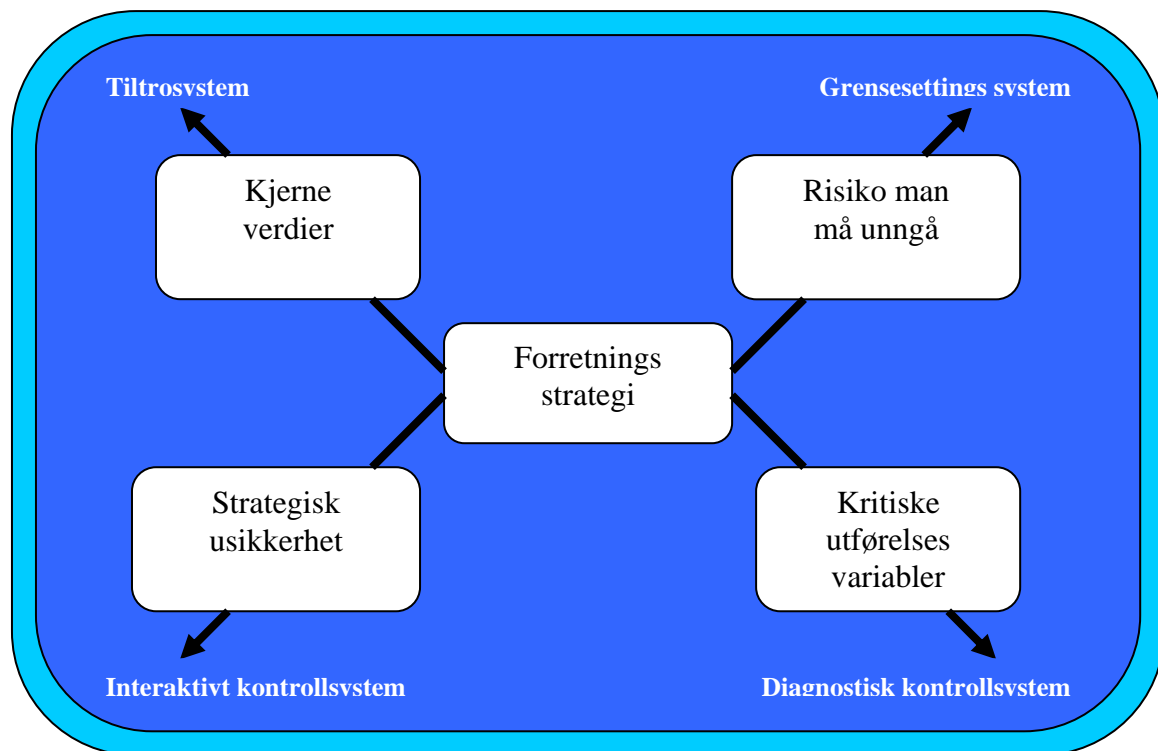
Grensesettingssystemer

Hensikten med disse systemene er å fortelle de ansatte hva de ikke skal gjøre, uten å si hva de skal gjøre. Ved å fortelle de ansatte hva de ikke skal gjøre, fremmes kreativitet, men innfor gitte grenser. Disse systemene kan til en viss grad sammenlignes med bibelens 10 bud (Simons 2000). Slike systemer er spesielt viktige innen kritiske forretningsområder hvor et rykte bygd på tillit er alfa og omega for fortsatt drift. Effektive ledere forutser de unngåelige fristelsene og kjenner til trykket som eksisterer i organisasjonen. De formidler reglene i spillet basert på risikoen i deres strategi og uttrykker den klart og tydelig. Ulikt det diagnostiske kontrollsystemet (som overvåker kritiske resultatmål), eller tiltrosystemet (som kommuniserer

kjerneverdier) er grensesettingssystemene bygd opp i negative termer eller som minimumsstandarder. Disse systemene fungerer som organisasjonens bremses. Enhver organisasjon trenger dem, og på samme måte som racerbiler må de raskest voksende og de mest målorienterte ha de beste bremsene. Tiltro og grensesettingssystemene etablerer i kombinasjon en retning, samtidig som de motiverer og inspirerer. Sammen fungerer de også som forsvar for potensiell ødeleggende opportunistisk atferd.

Interaktive kontrollsystemer

Som værvarslingsystemene, er interaktive kontrollsystemer de formelle informasjonssystemene toppledere hyppig benytter for personlig å involvere seg i de underordnedes beslutninger. Denne typen systemer skiller seg fra de diagnostiske på fire ulike måter. For det første fokuserer de på informasjon som konstant endrer seg, og som toppledelsen har identifisert som potensiell kritisk. For det andre er informasjonen signifikant nok til at den er etterspurt av operasjonsledere i alle deler av organisasjonen til enhver tid. For det tredje er data som blir generert av det interaktive kontrollsystemet forstått og diskutert, ansikt til ansikt, av både ledere, mellomledere og underordnede. Og for det fjerde er interaktive kontrollsystemer en katalysator for den pågående debatten om underliggende data, antagelser og handlingsplaner.



Figur 9: De fire kontrollmekanismene (Simons 1994)

4.6 Teoriens metode for helhetlig risikostyring

Metoden for helhetlig risikostyring presentert i dette kapitlet er utviklet av DeLoach (2000). Denne presentasjonen er basert på en sammenfatning presentert i fagtidsskriftet praktisk økonomi & finans 03-2000 skrevet av Reinholtsen og Olsen (2000).

I litteraturen benyttes benevnelsene risiko og usikkerhet noe om hverandre. I mange tilfeller blir usikkerhet sett på som det overordnede for de to utfallene risiko og mulighet; risiko som det negative og mulighetene som det positive. Risikostyring derimot er et generelt begrep uavhengig om man snakker om usikkerhetsstyring eller risikostyring. Det denne metoden forsøker å illustrere er sammenhengen mellom risiko og muligheter. Altså hvordan man kan utarbeide strategier for å utnytte mulighetene ved å ha eller påta seg usikkerhet.

Helhetlig risikostyring – En utviklingsprosess

”Enterprise-wide risk management” er DeLoach’s (2000) engelske begrep for det som omtales som helhetlig risikostyring på norsk. Helhetlig risikostyring er en utviklingsprosess som må tilpasses virksomhetens forretningsmodell og strategier, organisasjonskultur og finansielle ressurser. Dette er en prosess som ikke kan etableres over natten, og som heller ikke kan ses på som standard ”hylleware” som vil bli tilgjengelig etter at et antall visjonære virksomheter har hatt suksess. Dette er altså en utviklingsprosess, og implementering krever en effektiv endringsprosess. For at denne endringsprosessen skal bli så effektiv som mulig kreves det at ledelsen informerer, oppretter rutiner for tilbakemelding og innarbeider aksept og eierskap gjennom hele organisasjonen. Denne prosessen skal som et resultat være med på å motivere de ansatte til å delta i arbeidet. Trinnene presentert nedenfor illustrerer utviklingsprosessen som vil kunne posisjonere risikostyring som en kilde til konkurransefortrinn gjennom forbedring av sammenhengen mellom risiko og mulighet:

- Etablere et felles språk
- Etablere strategier og mål for risikostyringen, samt organisatorisk kontrollstruktur
- Utvikle og implementere ensartede prosesser for risikovurdering og risikostrategier
- Utvikle og implementere mekanismer for å gjennomføre valgt strategi
- Kontinuerlig forbedre strategier og prosesser
- Utarbeide aggregerte risiko målparametere/risikoinndikatorer
- Knytte risiko måleparametere til virksomhetens prestasjoner

- Formulere en overordnet risikostyringsstrategi for hele virksomheten

Det å ha et helhetlig syn på virksomheten eller ”enterprise-wide view” som er det engelske begrepet, innebærer at hver beslutning som tas skal gjøres med tanke på å forbedre organisasjonen som helhet. Dette innebærer at beslutninger som foretas er ganske annerledes enn de som ville blitt tatt ut fra vurderinger knyttet til hver enkelt avdeling eller forretningsenhet. Det er ikke lenger nok at ledelsen på ulike nivåer bare ser oppover og nedover i organisasjonen, de må også se sidelengs for å sikre optimalisering på tvers av virksomheten. Ledere må se virksomheten som en helhet, og hele tiden være klar over at målet med helhetlig risikostyring er at valg som foretas skal baseres på hva som er bra for virksomheten som helhet.

Steg 1: Etablering av prosess for helhetlig risikostyring

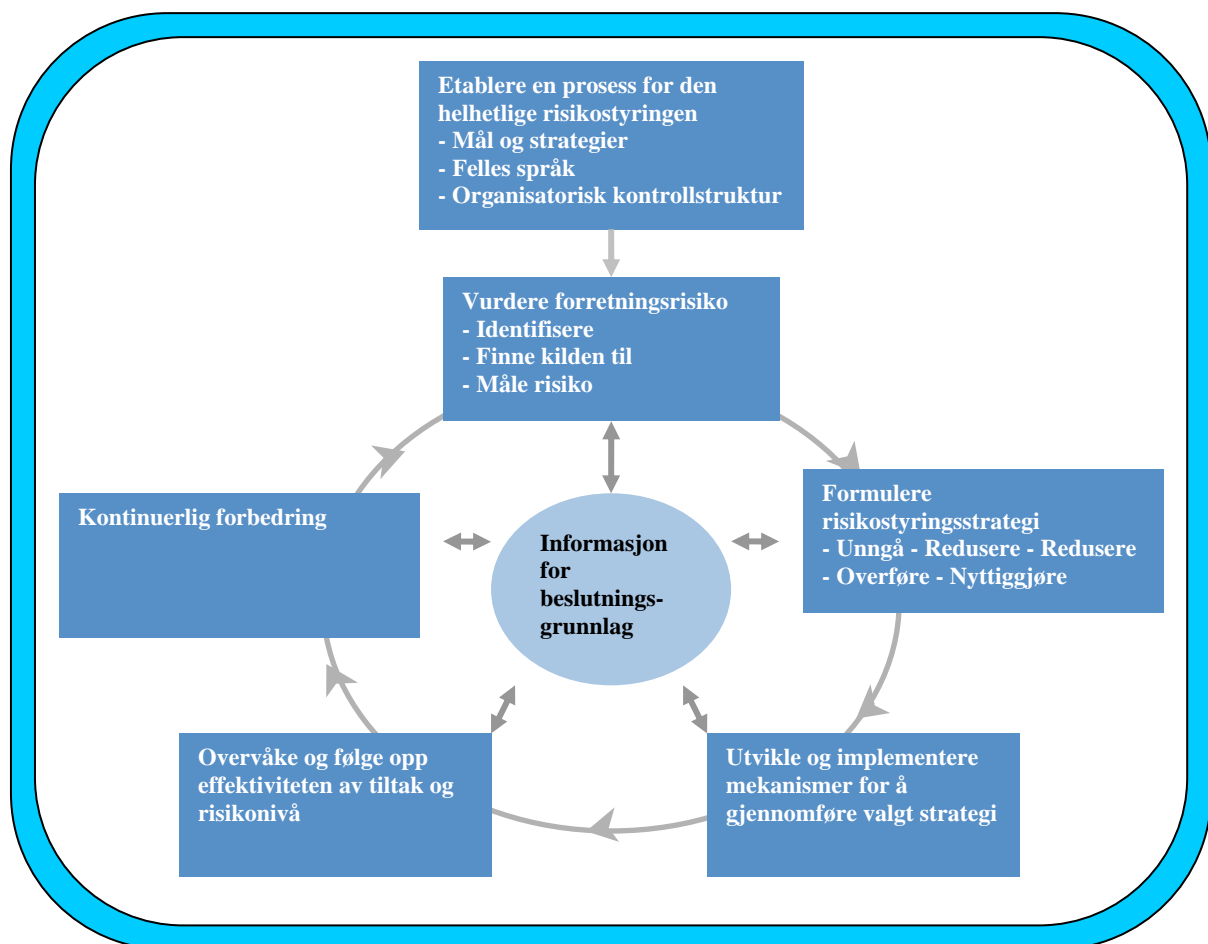
Det første steget i utviklingen mot helhetlig risikostyring er å etablere en ensartet prosess i hele virksomheten for å håndtere risiko. Det kreves kommunikasjon og et felles språk mellom mange personer for effektivt å kunne kommunisere på tvers av enheter, funksjoner og avdelinger. Etableringen av et felles språk bør starte med å definere hva risiko er for virksomheten, for deretter å utvikle en risikomodell basert på denne. En slik modell kan bestå av flere elementer. Arthur Andersens ”Business Risk Modell” (BRM) innehar tre ulike elementer:

- Eksterne risikoer oppstår når ytre krefter kan påvirke virksomhetens prestasjoner, eller gjøre deler av forretningsmodellen umoderne eller ineffektiv.
- Prosessrisiko oppstår når prosessene ikke når de mål de er beregnet til for å støtte oppunder virksomhetens forretningsmodell.
- Beslutningsgrunnlagsrisiko omfatter risiko for at den informasjon som brukes som grunnlag for strategiske, operasjonelle og/eller finansielle beslutninger, ikke er relevant, korrekt eller pålitelig.

Mange felles risikospråk starter med en modell bestående av de elementene beskrevet ovenfor. Videre blir de tilpasset de forhold som er spesielle for virksomheten, enhet for enhet og prosess for prosess. En risikomodell bør også suppleres av prosesskart, hvor virksomheten blir brutt ned i hoved- og støtteprosesser. Avdelings- og prosesseiere vil med et felles språk

bestående av definisjon, risikomodell og prosesskart mer effektivt kunne identifisere og vurdere risikoeksponeringen og potensielle kilder til risiko. Videre er det meget viktig at ledelsen definerer mål og strategier for virksomhetens risikostyring. For å oppnå effektiv risikostyring er det meget viktig at de stemmer overens med virksomhetens mål og strategier for verdiskapning. Det bør i tillegg sikres effektiv organisatorisk kontrollstruktur.

Proessen for risikostyring vil være ulik for den enkelte virksomhet. Allikevel vil elementene som inngår i DeLoach's (2000) metode for helhetlig risikostyring være grunnleggende for en effektiv risikostyringsprosess:



Figur 10: DeLoach (2000) sin metode for helhetlig risikostyring

Hvert steg i Figur 10 består av spesifikke oppgaver. Disse oppgavene er i grove trekk: vurdere forretningsrisiko, formulere risikostyringsstrategi, utvikle og implementere mekanismer for å gjennomføre valgt strategi, samt overvåking og kontinuerlig forbedring.

Steg 2: Vurdere forretningsrisiko

Med tanke på oppnåelsen av de forretningsmessige målsetninger er det viktig at virksomheten kontinuerlig identifiserer relevant risiko. Neste steg vil være å finne risikokilden, enten den er utenfor virksomheten eller innenfor prosessene. Innenfor samme steg vil det også være viktig å måle betydningen av og sannsynligheten for at eksponeringen forekommer. Formålet med dette arbeidet er å kartlegge hvilke risikoer virksomheten står ovenfor. Dette for at tiltak skal kunne iverksettes for å oppnå ønsket risikonivå. Dette uttrykkes som sannsynligheten for at en hendelse kan inntreffe og vesentligheten av denne.

Steg 3: Formulere risikostyringsstrategi

Avhengig av om en risiko er ønsket eller uønsket kan virksomheten velge å unngå, akseptere, redusere, overføre eller utnytte den. Når en risiko naturlig hører inn under virksomhetens normale drift og forretningsstrategi kan det sies at risikoen er ønsket. Hvis en risiko er uønsket ved at for eksempel virksomheten ikke har kapasitet eller ressurser til å håndtere den, velger virksomheten å unngå denne risikoen. Med tanke på de ønskede risikoene finnes flere ulike strategivalg. For det første kan en akseptere risikoen med nåværende risikonivå. For det andre kan effekten av risikoen reduseres gjennom å redusere konsekvensen av, eller sannsynligheten for, at risikoen inntreffer. Den tredje muligheten vil være å overføre risikoen til en annen part. Det siste alternativet, omtalt som å nyttiggjøre seg av risikoen, representerer en mer proaktiv og bevisst beslutning om at virksomheten skal ta ny risiko eller øke den eksisterende i jakten på nye verdiskapende aktiviteter.

Steg 4: Utvikle og implementere mekanismer for å gjennomføre valgt strategi

Etter at virksomheten har utformet strategier for å håndtere enkeltstående eller sett av risikoer, må det besluttes hvilke ressurser som er nødvendig for å realisere strategien. Dette kan være ulike former for prosesser, rapporter, metodikk, teknologi og personer som skal inkluderes.

Steg 5: Overvåke og følge opp effektiviteten av tiltak og risikonivå

I en helhetlig risikostyringsprosess vil det ikke være nok å vurdere risiko, formulere risikostyringsstrategi og implementere denne. Prosesser, mennesker, rapporter, metodikk og teknologi må overvåkes kontinuerlig og følges opp for å vurdere virksomhetenes effektivitet. Dette innebærer både formell og uformell oppfølging utøvd av ledelsen, prosess- og aktivitetseiere og intern revisjon. Evaluering av uavhengig part og objektivitet er viktige stikkord.

Steg 6: Kontinuerlig forbedring

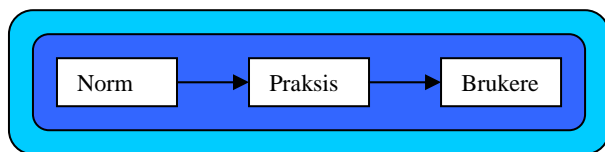
Kommunikasjon og kunnskapsdeling på tvers av organisasjonen, samt "benchmarking" mot "beste praksis" bidrar til å fremme et miljø for kontinuerlig forbedring. Det er viktig å være oppmerksom på at det som representerer "beste praksis" for en virksomhet, ikke nødvendigvis vil være det for en annen virksomhet. Det gjøres en kontinuerlig forbedring av risikostyringsstrategi, prosesser og målemetoder for å øke virksomhetens evne til å håndtere risiko. Det å forbedre virksomhetens evne til å styre risiko er en trinnvis prosess som må utvikles over tid. En kritisk faktor det vil være viktig å ta hensyn til er innhenting og analysen av informasjon som benyttes i beslutningstakingen. En ensartet prosess danner grunnlaget for å definere, organisere og rapportere relevant informasjon på tvers av enheter og prosesser. Et viktig element som må inngå i virksomhetens rapporteringssystem er at rapporteringen av risiko skjer til riktig tid, på riktig nivå og med de riktige data.

4.7 Oppsummering

Helhetlig risikostyring defineres av DeLoach (2000) som: *"en helhetlig, fremtidsrettet og prosessorientert tilnærming som hjelper virksomhetene med å sikre sammenhengen mellom strategi, prosesser, mennesker, teknologi og kunnskap"*. Med bakgrunn i teorien presentert, kan en si at følgende antagelser om helhetlig risikostyring er av vesentlig karakter for at virksomheten skal oppnå suksess med den helhetlige risikostyringen:

- Fra fragmentert til integrert
- Fra noe negativt til noe positivt (ikke bare fokus på risiko, men også mulighetene)
- Fra reaktivt til proaktivt
- Fra Ad hoc til noe kontinuerlig
- Fra å fokusere historisk til å se fremover
- Fra kostnadsbasert til verdibasert
- Fra et smalt fokus til et bredt fokus
- Fra fokus på hver enkelt funksjon til fokus på hele prosessen

Dette bringer utredningen over i neste fase. Kort forklart vil følgende bli diskutert i utrednings empiriske analyse, også illustrert gjennom Figur 11.



Figur 11: Den empiriske analysens struktur

Gjennom regelverk for økonomistyring i staten settes det *normer* for hvordan de offentlige virksomheter skal utøve sin økonomiske styring. Som ved andre regelverk/lovverk i staten stilles det kun krav gjennom *normene*, og de sier ingen ting om hvordan de ulike virksomheter skal løse de ulike utfordringer. Senter for statlig økonomistyring er av den grunn tildelt ansvaret for forvaltningen av regelverket, og er videre ansvarlige for blant annet å utvikle metoder slik at de offentlige virksomhetene på en best mulig måte kan tilfredsstillende *normene* stilt gjennom regelverket. Det er disse normene, og SSØs metoder for virksomhetsstyring som er fokus for analysen i kapittel 5.

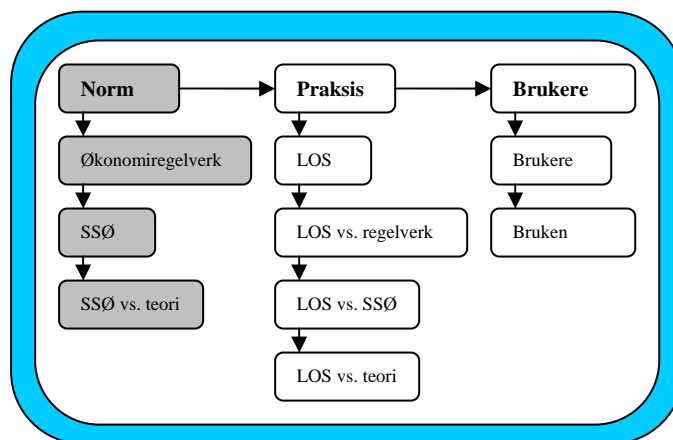
Antagelsene presentert ovenfor danner teoriens grunnlag for hva som må være oppfylt for å oppnå suksess med helhetlig styring. I *praksis* er det mange forhold som kompliserer oppnåelsen av disse antagelsene. Foruten de generelle forhold som kompliserer i offentlig sektor, kompliserer det faktum at hver enkelt virksomhet må tilpasse sin virksomhetsstyring etter virksomhetens forretningsmodell og organisasjonskultur. Analysen i kapittel 6 fokuserer i hovedsak på LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring, og hvordan de håndterer de faktorene som kompliserer virksomhetsstyringen.

Gjennom regelverket for økonomistyring i staten stilles det ingen spesifikke krav til frekvens eller omfang på dokumentasjon av usikkerhet. For at de riktige *brukerne*, på de ulike nivåer i organisasjonen, skal kunne være tilstrekkelig informert er det viktig at virksomheten identifiserer hvem *brukerne* er og fastsetter hva som er nødvendig dokumentasjon. Dette er fokus for analysen i kapittel 7.

DEL IV: EMPIRISK ANALYSE

5. Normsetting for integrert risikostyring i staten

Dette kapitlet starter med en kort beskrivelse av den statlige økonomistyringen før fokuset rettes inn mot regelverket for økonomistyring i staten. Her presenteres først de viktigste aspektene vedrørende virksomhets- og risikostyring, før regelverket analyseres med den hensikt å identifisere tilhørende



normer. Deretter rettes fokuset mot SSØ og deres metodedokument for risikostyring i staten. Kapitlet avsluttes med en presentasjon av SSØs metode for risikostyring med en påfølgende analyse av metoden sett i forhold til teorien presentert i Del III – Teoretisk rammeverk.

5.1 Styring i staten

Det overordnede styringsprinsippet på og mellom alle nivåer i staten er mål- og resultatstyring. Hvert enkelt departement skal formulere mål for de virksomhetene som er underlagt deres departement (www.regjeringen.no), og videre er de pålagt å følge opp at virksomhetenes resultater er i samsvar med de fastsatte målene.

De overordnede målene for virksomhetene fastsettes i budsjettproposisjonen. Med bakgrunn i denne budsjettproposisjonen føres det en styringsdialog mellom departement og underliggende virksomhet. Gjennom denne dialogen skal målene til virksomheten spesifiseres, det skal utarbeides resultatkrav samt at det skal fastsettes indikatorer for å måle resultatene. På bakgrunn av denne dialogen blir det utarbeidet et tildelingsbrev fra departementet til den underliggende virksomheten. Gjennom tildelingsbrevet får virksomheten tildelt sine midler sammen med krav om hva skal oppnås ved hjelp av de tildelte midlene. Tildelingsbrevet ligger også til grunn for hvilke resultater virksomheten skal rapportere til departementet. Det er en årlig rapportering fra virksomhet til departement gjennom virksomhetens årsrapport, men tilbakemeldingen kan også skje løpende gjennom ulike rapporter (www.regjeringen.no).

Som det fremkommer i regelverket for økonomistyring i staten skal målsetningene oppnås innenfor de rammene som tildelte bevilgninger og eventuelt andre disponible ressurser setter. Målet til mange statlige virksomheter er fortsatt ikke å nå målene sine så effektivt som mulig, men å nå målene innenfor tildelte rammer. Statlige virksomheter skal i dag styres gjennom mål- og resultatstyring, allikevel har departementene et sterkt fokus på budsjettstyring. Siden budsjettet er kvantitativt blir det lett å måle virksomhetene etter dette, i motsetning til målene til de statlige virksomhetene som ofte er mer høytsvevende og kvalitativt utformet. Som videre diskusjoner i

5.7 Analyse av SSØs metode for helhetlig styring vil vise, er de uklare styringsprinsippene problematisk for statlige virksomheter.

5.2 Regelverk for økonomistyring i staten

Regelverket for økonomistyring i staten ble fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003. Det erstatter økonomiregelverket for staten fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996. Regelverket trådte i kraft 1. januar 2004, og dagens regelverk inneholder endringer gjort senest 14. november 2006. De mest sentrale punktene vedrørende virksomhetsstyring og kontroll i regelverket for økonomistyring i staten er presentert nedenfor (Det Kongelige Finansdepartement 2006).

Formålet med regelverket for økonomistyringen i staten er i § 1 definert for å sikre at:

- a) statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med stortingets vedtak og forutsetninger.
- b) fastsatte mål og resultatkrav oppnås
- c) statlige midler brukes effektivt
- d) statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte

Regelverkets § 4 omhandler grunnleggende styringsprinsipper, og pålegger at alle virksomheter skal:

- a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet

- b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk atferd
- c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.

§ 14 omhandler intern kontroll, og der står det nedfelt at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at:

- a) beløpsmessige rammer ikke overskrides og at forutsatte inntekter kommer inn
- b) måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning
- c) ressursbruken er effektiv
- d) regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig
- e) virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte
- f) økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler
- g) misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes

Kontroll av underliggende virksomheter og andre som utøver forvaltningsmyndighet samt tilskuddsmottakere er nedfelt i regelverkets § 15. Det står at overordnede virksomheter skal ivareta kontroll med at underliggende virksomheter utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte, og i henhold til § 14.

Gjennom bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003 med endringer av 21. desember 2005 og 14. november 2006 blir punktet vedrørende intern kontroll utdypet. Det står at virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte og at den kan dokumenteres. Intern kontroll skal primært være innebygd i virksomhetens interne styring. Den interne kontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler slik at § 14 overholdes.

For å kunne utøve nødvendig intern kontroll, skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med fokus på blant annet følgende faktorer:

- a) ledelsens og tilsattes kompetanse og holdning til resultatoppfølging og kontroll
- b) identifisering av risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse
- c) sikring av kvaliteten i den interne styringen, herunder forsvarlig arbeidsdeling, og produktivitet i arbeidsprosessene
- d) informasjonsrutiner som sikrer at viktig og pålitelig informasjon av betydning for måloppnåelsen kommuniseres på en effektiv måte
- e) rutiner for behandling og lagring av vesentlig informasjon som sikrer konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet

Den interne kontrollen skal også ha fokus på å forebygge og avdekke tilsiktede handlinger utført i strid med gjeldende lover og regler, som eksempelvis manipulasjon, forfalskning eller endring av regnskapsdata eller annen resultatinformasjon. Ved etablering av kontrolltiltak skal virksomhetens ledelse vurdere hvilke kostnader tiltaket medfører, målt opp mot den nytte og de fordeler som kan oppnås. Alle tiltak skal forankres på overordnet nivå for å sikre relevans og fullstendighet i risikobildet.

5.3 Analyse av regelverket for økonomistyring i staten

Av regelverket presentert i 5.2 Regelverk for økonomistyring i staten, er det tydelig at det foreligger normer fra overordnet forvaltningsmyndighet til de ulike statlige virksomheter vedrørende deres økonomiske styring. De ulike statlige virksomhetene må til enhver tid innrette sin økonomiske styring etter disse. De normene som kommer frem gjennom dagens regelverk for økonomistyring i staten er at de ulike virksomhetene må benytte seg av *mål- og resultatstyring*, og at det stilles krav til *intern kontroll*.

Som det fremkommer av regelverkets § 4 er *mål- og resultatstyring* det overordnede styringsprinsippet i statlig forvaltning. *Mål- og resultatstyringen* skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon, forsvarlig beslutningsgrunnlag, at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, og en effektiv måloppnåelse. En god mål- og resultatstyring forutsetter at virksomheten kjenner og aktivt håndterer de utfordringer og/eller usikkerheter som kan påvirke måloppnåelsen negativt.

Gjennom regelverket stilles det altså krav til *intern kontroll*. Kravene som stilles til *intern kontroll* er også krav til *risikostyring* (videre i utredningen benyttes primært betegnelsen ”risikostyring” og ikke ”risikostyring og intern kontroll”). Det utdypes at virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at *risikostyringen* er tilpasset risiko og vesentlighet, og at den fungerer på en tilfredsstillende måte og kan dokumenteres. Sammenfattet kan man si at det stilles krav til at det utarbeides systemer, rutiner og tiltak for å sikre måloppnåelsen. Dette gjennom å identifisere risikoer og definere tiltak, god kompetanse og holdning til resultatoppfølging og kontroll, sikring av kvalitet, god informasjon og kommunikasjon, og gjennom rutiner som sikrer at vesentlig informasjon blir behandlet slik at man sikrer konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Dette skal oppnås gjennom at alle tiltak forankres på overordnet nivå, og at virksomhetens ledere foretar en kostnad/nytte avveining med tanke på etablering av kontrolltiltak.

Regelverket setter normer, men det sier ikke noe om hvordan virksomhetene skal gjennomføre, styre og kontrollere prosessene knyttet til *mål- og resultatstyring* og *risikostyring*. I den anledning har SSØ (2006) utarbeidet et metodedokument for risikostyring i staten. Dette metodedokumentet skal være en veileder for offentlige virksomheter i hvordan de skal praktisere risikostyringen innenfor de normene som er satt gjennom regelverket for økonomistyring i staten. Metodedokumentet fokuserer også på hvordan virksomhetene skal integrere risikostyringen i den helhetlige mål- og resultatstyringen.

5.4 Fakta om SSØ og formålet med metodedokumentet

SSØ ble etablert 1. januar 2004 og er underlagt Finansdepartementet. SSØ har som oppgave å styrke den statlige økonomistyringen, og forbedre ressursutnyttelsen. Hovedformålet er å bidra til effektiv ressursbruk i staten ved å legge forholdene tilrette for god økonomistyring og levere økonomitjenester til statlige virksomheter. SSØ er en rådgiver for sentrale myndigheter innen statlig økonomistyring, og håndterer også statens konsernkontoordning, statsregnskapet og regelverket for økonomistyring i staten. Samtidig leverer SSØ tjenester til statlige virksomheter og har ansvar for utviklingsaktiviteter som staten som eier vil dra nytte av.

Metoden som vil bli presentert i 5.6 SSØs anbefalte metode for risikostyring, er hentet fra SSØs (2006) metodedokument ”Risikostyring i Staten – håndtering av risiko i mål- og

resultatstyringen”. Formålet med dette metodedokumentet er å veilede virksomheter i hvordan risikostyring kan gjennomføres. Målgruppen dette dokumentet retter seg mot er hovedsakelig ledere på ulike nivåer i virksomhetene, og eventuelle rådgivere som bistår lederne i å tilrettelegge risikostyringen. Grunntanken bak dette dokumentet er at metodikken og begrepsapparatet skal kunne benyttes av alle statlige virksomheter.

5.5 Risikostyring i mål- og resultatstyringen

SSØ (2006) påpeker viktigheten av å forstå verdien av risikostyring som en integrert del av den samlede mål- og resultatstyringen, og ikke som en parallell prosess til den helhetlige virksomhetsstyringen. Slike parallelle prosesser kan medføre at ressursbruken blir lite effektiv som et resultat av at beslektede tema blir behandlet på ulike arenaer og i ulike dokumenter. Sammenhengen mellom virksomhetens vurdering og håndtering av risikoer og den øvrige mål- og resultatstyringen illustreres gjennom Figur 12:



Figur 12: Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen (SSØ 2006)

Uavhengig av hvilket nivå i virksomheten risikostyringen blir utøvd på, vil alltid utgangspunktet være de mål som er fastsatt for det enkelte nivå, og de strategier som er utarbeidet for å nå målene. Med tanke på strategien vil det alltid være noen forhold som er

viktigere enn andre for at virksomheten skal lykkes. Disse betegnes som kritiske suksessfaktorer og angir hvilke faktorer det er viktigst å lykkes med for å nå gitte mål på de ulike nivåene i virksomheten. Det er viktig at de ulike organisatoriske nivåene er bevisste på disse faktorene, slik at de kan knyttes sammen med strategiene. Videre må det etableres styringsparametere som viser graden av oppfyllelse av de kritiske suksessfaktorene. Disse styringsparametrene skal være med å bidra til at den samlede styringen gjøres mer effektiv. Det vil være mulig å identifisere og vurdere risikoer knyttet til måloppnåelsen på bakgrunn av den sammenhengen som etableres mellom mål, strategier, kritiske suksessfaktorer og tilhørende styringsparametere. Figur 12 illustrerer i tillegg at de etablerte tiltak og kontrollaktiviteter knyttes opp mot de risikoer de er ment å skulle redusere.

Risikostyring og intern kontroll – en prosess

Kravene stilt i regelverket for økonomistyring i staten kan sies å ha et prosessperspektiv på risikostyringen. Dette gjennom at risikostyringen skal være innebygd i virksomhetens interne styring og ved at den skal øke sannsynligheten for å oppnå målene gjennom å identifisere risikoer og tiltak for å redusere risikoene.

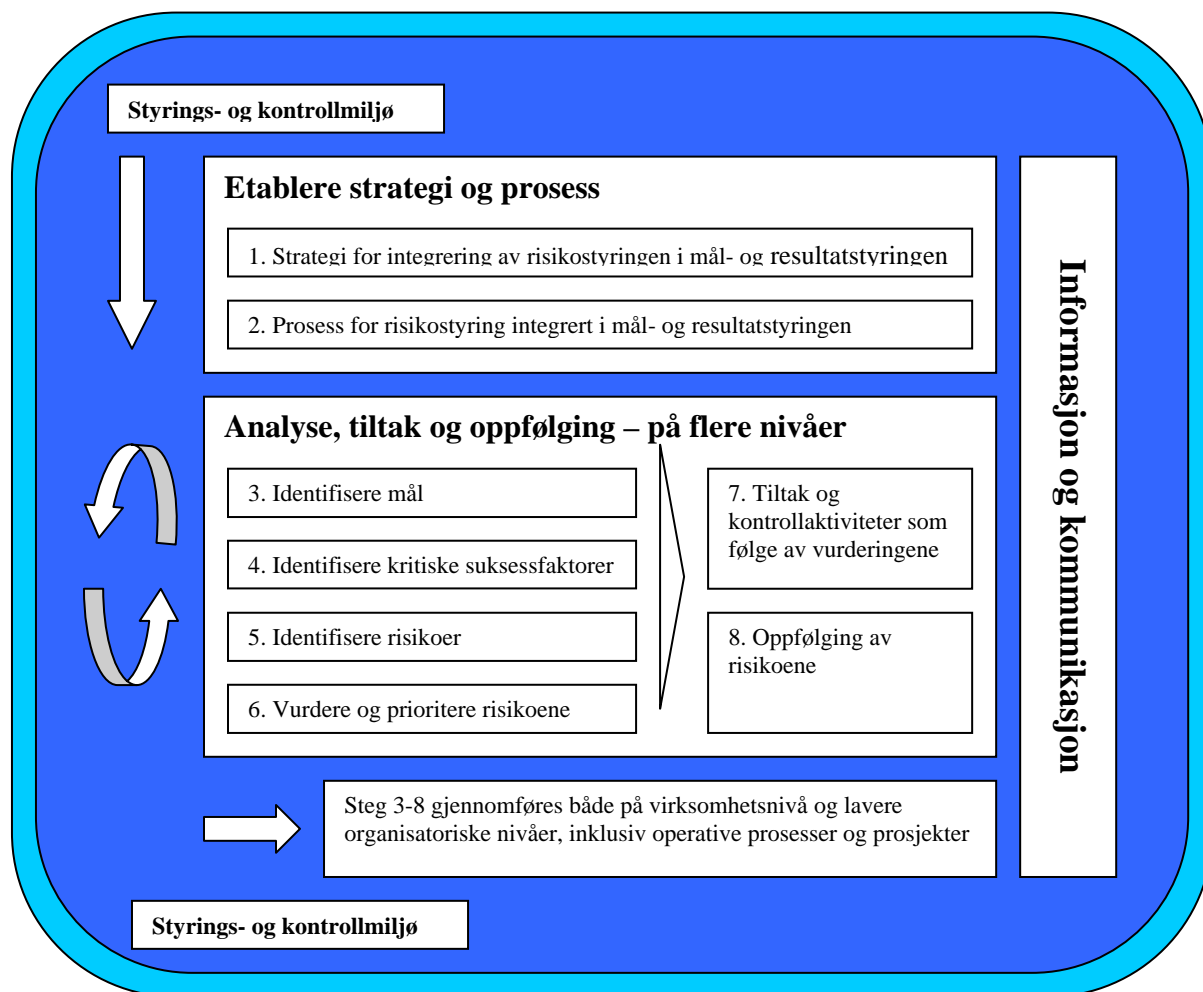
SSØ (2006) definerer risikostyring som: ”*en prosess integrert i mål- og resultatstyringen som er utformet for å kunne identifisere, vurdere, håndtere og følge opp risiko slik at risikoen er innenfor et akseptert nivå*”. Dette skal gjennomføres av virksomhetens ledelse og øvrige ansatte, og skal anvendes i fastsettelsen av strategi og planer. Et viktig element er at det skal være en prosess på tvers av virksomheten som skal gi den en rimelig grad av sikkerhet for å oppnå sine målsettinger.

Dokumentasjon

Det reguleres ikke spesifikt gjennom regelverket for økonomistyring i staten hva slags dokumentasjon det er behov for å utarbeide, eller hvordan dokumentasjonen skal innrettes og bygges opp, med unntak av noen instruksjoner stilt i regelverket, tildelingsbrevene og i tilknytning til visse operative prosesser i økonomistyringen. Det blir heller ikke stilt spesifikke krav gjennom regelverket til frekvens eller omfang på dokumentasjonen. Derfor er det viktig for virksomheten å fastsette hva som er nødvendig for at ledere på de ulike nivåer skal være tilstrekkelig informert, slik at de skal kunne ivareta sitt ansvar for å sikre og følge opp forsvarlig og målrettet drift. Av den grunn vil det være viktig å vite hvem brukeren(e) av dokumentasjonen er.

5.6 SSØs anbefalte metode for risikostyring

I denne delen vil den metoden som SSØ (2006) foreslår for håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen bli gjennomgått. Som det fremkommer av Figur 13 består metoden av åtte steg.



Figur 13: SSØs (2006) metode for risikostyring

Steg 1-2 gjennomføres første gang risikostyringen integreres i mål- og resultatstyringen, og stegene gjøres eventuelt på nytt dersom virksomheten beslutter å endre sin prosess for risikostyring. Steg 3-8 utføres imidlertid så ofte som ledelsen beslutter i sin strategi. Disse stegene gjennomføres både på virksomhetsnivå så vel som på lavere organisatoriske nivåer, og inkluderer operative prosesser og prosjekter. Som Figur 13 illustrerer, danner styrings- og kontrollmiljøet og informasjon og kommunikasjon grunnpilarene i god risikostyring.

Styrings og kontrollmiljø

God risikostyring er avhengig av sterk ledelsesinvolvering, og at lederne går foran med et godt eksempel for de ansatte i organisasjonen. Noen av faktorene som er viktige for styrings- og kontrollmiljøet er det aksepterte nivået av risiko, organisasjonsstruktur, ledelsens evne til å delegerer ansvar og myndighet, ledernes evne til å formulere virksomhetens målsettinger samt hvordan de vektlegger måloppnåelse, integritet, etiske verdier og kompetanse på ulike nivåer i organisasjonen. Styrings- og kontrollmiljøet omhandler altså virksomhetens kultur.

Informasjons og kommunikasjon

God risikostyring er avhengig av kommunikasjon mellom og på tvers av ulike organisasjonsstrukturer i virksomheten. Bare på den måten vil risikovurderinger bli sett i sammenheng på ulike nivåer i virksomheten. Informasjon og kommunikasjon er nødvendig på alle nivåer for å kunne identifisere, vurdere, håndtere og følge opp risiko for å sikre måloppnåelsen. Det er meget viktig at virksomhetens styringsdata holder høy kvalitet, og er tilgjengelig for alle som har behov for den.

Steg 1: Strategi for integrering av risikostyring i mål- og resultatstyringen

Ledelsen må i dette steget utvikle en strategi som klargjør hensikten med risikostyringen. Strategien bør forklare forhold som ledelsens rolle i implementeringen og i den løpende gjennomføringen av risikostyringen, virksomhetens behov for endringsledelse og kompetanseutvikling, behovet for endret organisasjonsstruktur og virksomhetens policy for risikostyring. Like viktig er det at strategien klargjør hvilken verdi risikostyringen vil ha, og hvordan lederne skal integrere risikostyringen i mål- og resultatstyringen.

Steg 2: Prosess for risikostyring integrert i mål- og resultatstyringen

I dette steget bør det utarbeides en liste over virksomhetens aktiviteter og prosesser, for deretter å prioritere i hvilke aktiviteter og prosesser risikostyringen skal implementeres først. Risikostyringen skal ikke være en parallell prosess til mål- og resultatstyringen, men en integrert del av den. Det blir her fastsatt hvilke prosesser risikovurderingene skal komme inn i. Dette varierer om det fokuseres på overordnet eller lavere organisatoriske nivå. På overordnet nivå bør risikovurderingene være en del av strategi- og planleggingsprosessene, mens på lavere organisatoriske nivå kan de gjennomføres ved utarbeidelse av virksomhetsplanene.

Før det foretas risikoanalyser innenfor de ulike virksomhetsområdene bør det utføres en samlet overordnet risikoanalyse. Dette er en "top-down" tilnærming. En slik tilnærming er med på å skape en sammenheng mellom risikovurderinger på overordnet nivå og lavere organisatoriske nivåer. Det påpekes at det for store virksomheter kan være hensiktsmessig å gjennomføre overordnede risikoanalyser innenfor hvert enkelt virksomhetsområde, før den overordnede risikoanalysen for hele virksomheten gjennomføres.

På operative nivåer i virksomheten kan det være hensiktsmessig å gjennomføre risikovurderinger i utformingen av de operative prosessene. Analysene bør oppdateres når det oppstår hendelser som kan ha betydning for disse operative prosessene, eller når allerede iverksatte tiltak trolig har påvirket risikobildet. For kritiske prosesser kan det være hensiktsmessig å ha periodiske oppdateringer.

Virksomheter består også ofte av et stort antall prosjekter. Risikostyring er svært viktig også i prosjekter, og spesielt der hvor prosjektene er av en viss størrelse eller er heftet med stor usikkerhet. Prosjekter styres ofte på konkrete mål innenfor tid, kostnad og ytelse, og til disse målene vil det, som til virksomhetens overordnede mål, være knyttet kritiske suksessfaktorer og tilhørende risikoer. Det som er verdt å merke seg ved prosjekter er at det ofte er et behov for hyppigere kartlegging, vurdering og prioritering av risikoer enn ved høyere organisatoriske nivåer.

Steg 3-8 som vil bli presentert nedenfor er like relevant for ulike organisatoriske nivåer. Det er de samme stegene som skal gjennomføres, men det blir en konsentrasjon om stadig mer vesentlige forhold jo høyere opp i styringshierarkiet analysen gjennomføres. Fokuset i gjennomgangen nedenfor er på overordnet nivå.

Steg 3: Identifisere mål

I dette steget er det viktig å identifisere alle mål virksomheten arbeider mot. Både de målene som er fastsatt i målbare størrelser, men også de målene som bare er verbalt formulert må inkluderes i denne prosessen. Denne gjennomgangen kan også bidra til å bedre målformuleringen i virksomheten, som igjen vil gi økt kvalitet i mål- og resultatstyringen. Ledelsen bør vurdere de ulike målene og om de er med på å føre virksomheten i ønsket

retning. Målene må være klare og tydelige før ledelsen kan starte arbeidet med å identifisere risikoene knyttet til måloppnåelsen.

Steg 4: Identifisering av kritiske suksessfaktorer

Når virksomhetens mål er kartlagt skal ledelsen gå i gang med arbeidet med å identifisere de forhold det er viktigst å lykkes med for å nå de identifiserte målene. Disse forhold blir karakteriserte som kritiske suksessfaktorer. De ulike kritiske suksessfaktorene bør videre knyttes opp mot det målet de er kritiske for. I arbeidet med å identifisere og systematisere de kritiske suksessfaktorene bør både virksomhetens ledere samt lederne av de ulike virksomhetsområdene involveres.

Når det utarbeides kritiske suksessfaktorer på det overordnede nivået er det viktig å ikke være for detaljert. Dette for å forhindre at vesentlige forhold forsvinner i operasjonelle detaljer. En grundigere beskrivelse gjøres senere i de ulike virksomhetsområdene hvor aktivitetene faktisk utføres.

SSØ (2006) påpeker at gode kritiske suksessfaktorer tar hensyn til virksomhetens muligheter til å forbedre sin prestasjon. Virksomheten vil ved hjelp av disse fange opp de mulighetene den har samt de risikoer som begrenser dens evne til å utnytte disse mulighetene. SSØ (2006) anbefaler virksomhetene å utarbeide fra to til fem kritiske suksessfaktorer per identifiserte mål.

Steg 5: Identifisering av risikoer

I arbeidet med å identifisere kritiske suksessfaktorer har virksomheten også identifisert risikoene. Det som har blitt identifisert som kritisk for virksomhetens måloppnåelse er samtidig en risiko for at virksomheten ikke når sine mål. SSØ (2006) har følgende definisjon på risiko: *”forhold eller hendelser som påvirker måloppnåelse negativt”*.

Ulike risikoer vil inngå i et risikohierarki. Med det menes at ulike risikofaktorer knyttet til en bestemt kritisk suksessfaktor kan identifiseres på flere ulike organisatoriske nivåer i virksomheten. En risiko på et organisatorisk nivå henger ofte sammen med flere risikoer på et lavere organisatorisk nivå. SSØ (2006) påpeker at jo lenger ned i risikohierarkiet det fokuseres, jo mer blir de ulike risikoene knyttet til bestemte tiltak som må være på plass for å lykkes.

Ledelsen på overordnet nivå vil bruke informasjonen fra risikovurderingene på lavere nivåer som grunnlag for den overordnede risikovurderingen. På bakgrunn av denne styringsinformasjonen vil lederne vurdere risikoen for at virksomheten ikke når målene sine.

Virksomheten kan også gjennom prosessen med å identifisere risikoer komme opp med flere kritiske suksessfaktorer enn det som ble identifisert i steg 4. Det er viktig å vurdere eksterne så vel som interne forhold som er vesentlige for måloppnåelsen. SSØ (2006) fremhever SWOT-analyse som et godt verktøy for en slik analyse.

Regelverket for økonomistyring i staten pålegger virksomhetene å fastsette styringsparametere i sin mål- og resultatstyring. Er jobben med utviklingen av styringsparametrene gjort grundig samt at de har en sterk forankring i målene, kan risikovurderingene ta utgangspunkt i de fastsatte styringsparametrene.

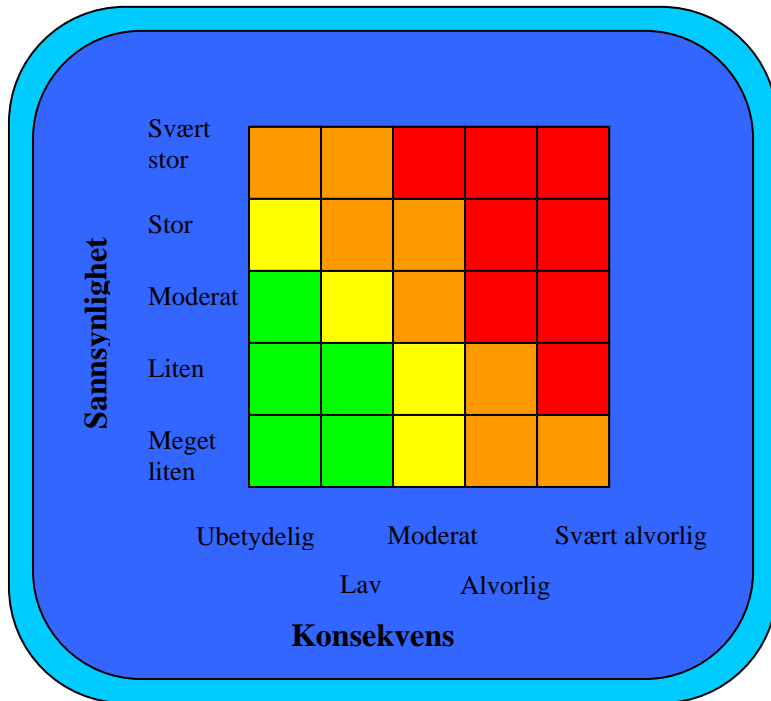
Steg 6: Vurdere og prioritere risikoene

Når virksomheten skal vurdere de identifiserte risikoene må det gjøres med utgangspunkt i det målet hver enkelt risiko truer. Ledelsen bør i jobben med å vurdere og prioritere ulike risikoer benytte seg av risikokart. Et eksempel på et slikt risikokart er vist i Figur 14. Her prioriteres risikoene etter sannsynligheten for at de inntreffer, og konsekvensen av at de inntreffer.

I denne vurderingen påpeker SSØ (2006) to sentrale begreper; iboende risiko og gjenværende risiko. Ved å vurdere iboende risiko vurderes risikoen slik den er uten at ledelsen tar hensyn til de tiltak og aktiviteter som er iverksatt for å redusere risikoen. Ved en vurdering av gjenværende risiko tar ledelsen, i motsetning til ved iboende risiko, hensyn til de aktiviteter og tiltak som er iverksatt for å redusere risikoen. En utfordring i dette arbeidet er å vurdere risikoen etter hvordan tiltakene faktisk virker, og ikke etter hvordan de er tenkt eller ment å virke inn på risikoen. Dette er ytterligere beskrevet i steg 8. Det er mest hensiktsmessig å benytte gjenværende risiko i utarbeidelsen av risikokart.

Når de ulike risikoer skal plasseres i et risikokart, benyttes sannsynligheten for at risikoen skal inntreffe etter at tiltak og aktiviteter for å redusere risikoen er gjennomført. Det samme gjøres for konsekvensen. Når man vurderer konsekvensen skal det vurderes hvor alvorlig det er at virksomheten ikke når det målet risikoen tilhører. SSØ (2006) foreslår i sitt metodokument

meget liten, liten, moderat, stor og svært stor som graderinger for sannsynligheten, mens det for konsekvensaspektet benyttes graderingene ubetydelig, lav, moderat, alvorlig og svært alvorlig.



Figur 14: SSØs (2006) risikokart

For det overordnede nivået bør slike risikokart utarbeides samtidig som store planleggings- og strategiprosesser gjennomføres. SSØ (2006) påpeker viktigheten av at de samme lederne er involvert i risikovurderingen og strategiprosessen. De mener at strategidokumentet bør inneholde en beskrivelse av de risikoene som er forbundet med de målene som kommer frem i strategidokumentet. Risikobeskrivelsen kan ha form som et risikokart.

Steg 7: Tiltak og kontrollaktiviteter

Uavhengig av hvilket nivå risikovurderingene er gjennomført på, og om de er knyttet til et prosjekt eller en operativ prosess, vil de lede til ulike typer beslutninger om hvordan risikoen bør håndteres. Når ledelsen skal vurdere hvilken håndtering som vil ha størst effekt vil skillet mellom sannsynlighet og konsekvens i risikovurderingene være til hjelp.

Beslutninger omkring håndtering av risiko kan generelt deles inn i følgende kategorier:

- Å unngå – Avslutte de aktivitetene som er en kilde til risiko.

- Å redusere – Tiltak blir iverksatt for å redusere sannsynligheten for risikoen og/eller konsekvensen av risikoen.
- Å dele – Å redusere risikoens sannsynlighet eller konsekvens ved å overføre, eller på annen måte dele en bit av risikoen med andre.
- Å akseptere – Ingen tiltak blir iverksatt for å påvirke risikoens sannsynlighet eller konsekvens.

Når ledelsen har valgt form for risikohåndtering, må de identifisere nødvendige kontrollaktiviteter. Disse skal bidra til å sikre at de tiltakene ledelsen har besluttet blir gjennomført på en hensiktsmessig måte og til rett tid. Kontrollaktiviteter består vanligvis av to hovedelementer. Det første elementet beskriver kontrollaktiviteten og hvordan den skal gjennomføres. Det andre hovedelementet er den faktiske gjennomføringen av kontrollaktiviteten slik den er beskrevet skriftlig eller muntlig. Disse kontrollaktivitetene skal utføres i hele organisasjonen. Med hele organisasjonen menes på alle nivåer og i alle funksjoner. Beskrivelsen må derfor kommuniseres til de medarbeidere som har ansvar for etterlevelse på en måte som sikrer forståelse.

Når det blir foretatt en beslutning om å iverksette ytterligere tiltak og kontrollaktiviteter, må ledelsen vurdere hvilken effekt tiltakene forventes å ha på risikoens sannsynlighet og konsekvens, kostnaden sammenholdt med nytten og når tiltakene kan forventes å ha effekt.

Steg 8: Oppfølging av risikoene

Det er meget viktig at risikostyringen blir fulgt opp og det må vurderes om den fungerer over tid. Dette kan oppnås gjennom løpende oppfølgingsaktiviteter, evalueringer eller en kombinasjon av de to. Hvor ofte det er behov for evalueringer, for i rimelig grad sikre seg at risikostyringen fungerer effektivt, er en sak lederne må vurdere.

Styringsparametere som dekker alle vesentlige forhold i virksomhetens planer skal være fastsatt. Oppfølging basert på hensiktsmessige styringsparametere er en effektiv måte for ledelsen å skaffe seg informasjon om hvor god måloppnåelsen er. Dette vil også gi et godt bilde av risikosituasjonen.

Det kan være hensiktsmessig å benytte seg av kontrollere i oppfølgingen av risikostyringen. Felles for controllerens oppgaver er at de utføres på vegne av en eller flere ledere i

virksomheten. Som en del av oppfølgingsarbeidet kan det også være hensiktsmessig å opprette en egen intern revisjonsenhet. Denne funksjonen skal være uavhengig og objektiv i utøvelsen av sitt arbeid. En godt kvalifisert intern revisjon kan også bidra med nyttige innspill til ledere på alle ulike nivåer om mulige forbedringer i den løpende risikostyringen.

5.7 Analyse av SSØs metode for helhetlig styring

Normene som settes gjennom regelverket for økonomistyring i staten er krav til *mål- og resultatstyring* og *risikostyring*. Den påfølgende analysen vil først omhandle forhold som kompliserer *mål- og resultatstyring* i staten, før SSØs (2006) metode for *risikostyring* analyseres for å kunne vurdere dens validitet som en metode for helhetlig risikostyring.

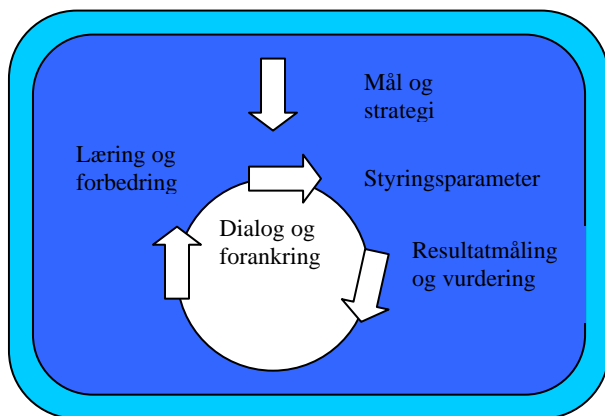
5.7.1 Mål- og resultatstyring i en statlig virksomhet

En av de identifiserte normene fra regelverket for økonomistyring i staten er at det stilles krav om at alle statlige virksomheter skal benytte mål- og resultatstyring. Denne styreformen har lenge blitt brukt i private så vel som i statlige bedrifter. Det er imidlertid noen problemer med denne styreformens når den brukes i det offentlige. Statlige virksomheter har problemer med å få ut alle effektene fra systemet på grunn av formen på *tildelingsbrevet* fra departement til underliggende virksomhet, *prosessene* som inngår i mål- og resultatstyringen og statens *kostnadsfokus*.

Rent prinsipielt er et *tildelingsbrev* forenlig med et mål- og resultatstyringsperspektiv. Problemet er at *tildelingsbrevet* ofte ikke bare setter mål for de ulike virksomhetene, men at de også setter krav til hvilke aktiviteter som skal utføres, når og hvordan. Ved at departementene pålegger virksomhetene å utføre ulike oppgaver, og ikke bare setter mål for virksomhetene, bedriver departementene detaljstyring av sine underliggende virksomheter. Dette er ikke forenlig med mål- og resultatstyring, men samsvarer med prinsippene innenfor budsjettstyring. Det hevdes av Busch (1999) at "*budsjettstyring skal ideelt sett vise hvilke tjenester som ytes, og hvor mye som går med av ressurser*". Videre poengteres det at mål- og resultatstyring skal fjerne dette fokuset. Styringen må ikke lenger kun være rettet mot å gjøre tingene riktig, men også å gjøre de rette tingene riktig. Det blir påpekt av Bjørnenak (2003) at "*mål- og resultatstyringen skal fjerne den detaljerte styringen og fremme en mer helhetlig tilnærming til økonomistyringen. Mål- og resultatstyringen skal sikre sammenheng mellom*

strategi, planprosesser, gjennomføring og oppfølging". Ved å pålegge statlige virksomheter å ha mål- og resultatstyring ønsker Finansdepartementet å fremme deltagelse i de ulike statlige virksomhetene, men samtidig kontrollerer de virksomhetene gjennom sin utstrakte detaljstyring i form av kravspesifikasjonene i *tildelingsbrevet*. Ut fra et teoretisk perspektiv er det riktig at departementet skal sette målene for virksomheten, men virksomhetene må selv få bestemme virkemidlene som skal benyttes for å realisere målene. Problemet er dermed at den formen *tildelingsbrevet* ofte har ikke er forenlig med mål- og resultatstyring

I SSØs (2007) veileder "Mål- og resultatstyring i staten – En veileder i resultatmåling" presenteres styringshjul, som illustrert i Figur 15, for å vise hvilke prosesser som skal inngå i mål- og resultatstyringen.



Figur 15: SSØs (2007) styringshjul

Det poengteres at "hensikten er at resultatmålingen skal føre til læring og utvikling og forbedring av virksomheten". Det som skiller prosessene i styringshjulet til SSØ (2007) fra det som blir presentert i 3.3 Balansert målstyring som et helhetlig styringssystem er at virksomhetene ikke vurderer om de fastsatte mål og strategier er de riktige. I styrehjulet som er utarbeidet av SSØ (2007) antar virksomhetene at de fastsatte mål og strategier alltid er de rette. Virksomhetene vurderer og måler bare om de er på vei og på den planlagte veien mot målene, og ikke om de fastsatte strategiene og målene faktisk er de mest hensiktsmessige for virksomheten. Det er nettopp det styresystemet beskrevet i 3.3 Balansert målstyring som et helhetlig styringssystem gjør. Kaplan og Norton (1996) mener at deres målekort skal bli brukt til: "å avklare og formidle visjonen og strategien, kommunisere og linke mål og målevariablene, planlegge og å sette mål med tilhørende strategiske initiativ og til å sikre tilbakemelding og læring". Prosessen som Kaplan og Norton (1996) presenterer, se Figur 4,

vurderer validiteten av de fremtidsforventningene som målene og strategiene bygger på, mens den *prosessen* som SSØ (2007) presenterer, se Figur 15, bare gir læring og forbedring mot de styringsparametrene som er satt i forhold til de fastsatte mål og strategier. At SSØs (2007) *prosess* for mål- og resultatstyring har mangler i forhold til den *prosessen* som Kaplan og Norton (1996) presenterer kan ses i sammenheng med tildelingsbrevet sin form. Kravspesifikasjonene i tildelingsbrevet gir ikke de statlige virksomhetene noen mulighet til å endre sine mål og strategier.

En siste faktor som er med på å vanskeliggjøre mål- og resultatstyringen er statens *kostnadsfokus*. Som påpekt av Kaplan og Atkinson (1998) skal målstyring fjerne *kostnadsfokuset* og fremme et verdifokus. De sier at: ”*det er viktigere å fokusere på hvilke verdier vi kan skape istedenfor å ha et ensidig fokus på å redusere dagens kostnader*”. Dette er ikke tilfellet i de fleste statlige virksomheter. Hvor mye de klarer å levere per brukte krone er underordnet det å overholde budsjettet. Opstad (2006) sier at: ”*det ligger en utfordring i å bruke budsjettet mer aktivt mot aktiviteten som et styringsredskap, ikke bare for hvor mye ressurser som brukes, men også på hvordan de brukes*”. De fleste resultatdiskusjoner rundt statlige virksomheter dreier seg om budsjettoverskridelser og ikke om hvilke resultater som har blitt nådd gjennom de forbrukte ressursene. Dette må nok delvis tilskrives det faktum at det er vanskelig å måle kvaliteten til de produktene offentlige virksomheter produserer, på grunn av at de mangler det markedet private virksomheter har. Private bedrifter har som mål å produsere en vare eller tjeneste for å tjene penger, mens statlige bedrifter forbruker penger for å levere en vare eller tjeneste. Dette er en viktig prinsipiell forskjell mellom statlige og private virksomheter, som kan være med på å forklare noe av *kostnadsfokuset* i statlige virksomheter.

Det er tydelig at mål- og resultatstyring står sterkt i offentlig sektor, men allikevel henger den tradisjonelle detaljstyringen ved. Dette fører til at mange av de offentlige virksomhetene faktisk styres gjennom to motstridene styresystemer, med det resultat at virksomhetene ikke får hentet ut alle de potensielle gevinstene som ligger i en effektiv og rasjonell økonomisk styring.

5.7.2 Helhetlig risikostyring i en statlig virksomhet

Helhetlig risikostyring defineres av DeLoach (2000) som: *”en helhetlig, fremtidsrettet og prosessorientert tilnærming som hjelper virksomhetene til å sikre sammenhengen mellom strategi, prosesser, mennesker, teknologi og kunnskap”*. Med helhetlig forstår vi en eliminerings av funksjonelle, avdelingsvise eller kulturelle barrierer, slik at en holistisk, integrert, fremtidsrettet, positiv, verdibasert og prosessorientert tilnærming er mulig for å håndtere alle risikoer som er viktige for virksomhetens suksess. For å kunne oppnå suksess med den helhetlige risikostyringen er det meget viktig at virksomhetene oppfyller de underliggende antagelser i definisjonen ovenfor.

Kortfattet kan det sies at SSØs (2006) metode tilfredsstillende de fleste antagelser, stilt gjennom teorien, for å oppnå suksess med risikostyringen. Det som er kompliserende for om SSØs (2006) metode er en fullverdig metode for helhetlig risikostyring, er metodedokumentets ensidige fokus på *risiko* som det negative aspektet ved *usikkerhet*. Som analysen under vil vise, fokuseres det lite eller ingenting på de *mulighetene* som følger av *usikkerheten*.

Når virksomhetene i dag fokuserer på risiko er det meget viktig at de også tar hensyn til de mulighetene som følger. Ved å ta eller eksponere seg for risiko blir virksomhetene sårbare, men det følger også med potensielle gevinster. Sobel og Reding (2004) definerer virksomhetsrisiko som: *”de usikkerheter som kan påvirke virksomhetens evne til å nå sine overordnede mål og som kan resultere i mange gjensidig avhengige utfall, noen negative og noen positive”*. Som det fremkommer av definisjonen kan usikkerhet resultere i både negative og positive utfall. Det handler om å skape en prosess for usikkerhetsstyring som ikke kun fokuserer på det negative. DeLoach (2000) påpeker at: *”risikostyring er en prosess som skal forutse og unngå trusler og tap, så vel som å identifisere og realisere muligheter”*.

Metodedokumentet til SSØ (2006) har følgende definisjon på risiko: *”Det at forhold eller hendelser kan inntreffe og påvirke oppnåelsen av målsetninger negativt. En risiko skal vurderes i forhold til sannsynligheten for at den inntreffer, og den forventede konsekvens den vil medføre dersom den inntreffer. Det danner grunnlaget for å prioritere hvilke risikoer som anses som vesentlige i forhold til å kunne påvirke oppnåelsen av målsetninger negativt på ulike nivåer og som det derfor må legges vekt på videre i risikostyringsprosessen”*.

Definisjonen av risiko samsvarer med Sobel og Redings (2004) definisjon av risiko, men den sier ikke noe om de mulighetene som følger med risikoen.

SSØs (2006) ensidige fokus på risiko blir også illustrert gjennom steg tre til åtte i deres metode for risikostyring. Med utgangspunkt i de målene som ble identifisert i steg tre, skal virksomheten identifisere kritiske suksessfaktorer. Dette kan sies å være de forhold som det er viktigst å lykkes med for å nå målene. I steget der man identifiserte kritiske suksessfaktorer blir det påpekt i metodedokumentet at: *"bevisste og godt formulerte kritiske suksessfaktorer tar også hensyn til de muligheter virksomheten har for å forbedre sine prestasjoner"*. Dette er eneste gang fokuset på muligheter kommer frem i metodedokument.

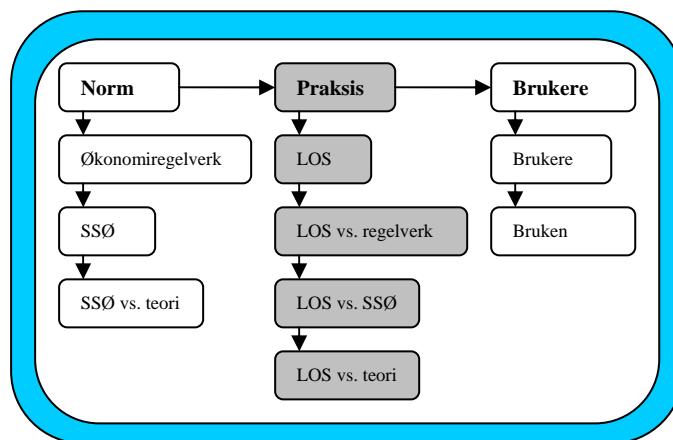
Når virksomheten i de neste trinn skal identifisere, vurdere, prioritere og følge opp risikoene, er fokuset igjen kun rettet mot det negative aspektet av usikkerhet, nemlig risiko. Det er ikke lenger fokus på det at kritiske suksessfaktorer også dreier seg om potensielle muligheter. Fokuset retter seg nå mot de ulike risikoers konsekvens og sannsynlighet for negativ innvirkning på måloppnåelsen i virksomheten.

DeLoach (2000) presenterer fem ulike måter å håndtere usikkerhet på. Disse er å unngå, akseptere, redusere, overføre eller nyttiggjøre seg av risikoen. Videre hevdes det at målet med risikostyring ikke er å eliminere risikoen, dette fordi belønningen da blir fjernet. Målet er i stedet å styre risikoeksponeringen. Virksomheten bør altså øke risikoeksponering innenfor områder hvor de har konkurransefortrinn relativt til sine konkurrenter. Siden SSØs (2006) metodedokument kun ser på risiko som noe negativt, sier det ikke noe om å nyttiggjøre de mulighetene som følger med en risikoeksponering. Å unngå, redusere, dele eller akseptere risiko er de eneste strategiske valgene for risikohåndtering som blir foreslått i deres metodedokument. Å nyttiggjøre seg av risiko vil med andre ord innebære en bevist beslutning om å ta ny risiko i jakten på nye verdiskapende aktiviteter. Eksempler på dette kan være å skape nye verdiskapende produkter og tjenester for kundene, ekspandere sin forretningsportefølje ved å investere i nye industrier eller kundegrupper eller å redesigne virksomhetens forretningsmodell for å utnytte en unik kombinasjon av ressurser og teknologi som virksomheten har tilgang til. Oppsummert kan man si at ved å ensidig fokusere på de negative aspektene ved usikkerhet, fokuserer man også lite på nye verdiskapende aktiviteter.

På bakgrunn av denne drøftingen kan det sies at SSØs (2006) metode for risikostyring ikke lykkes i å fokusere på de positive sidene eller mulighetene som følger med risiko. Metoden har bare det tradisjonelle negative fokuset. SSØs (2006) metode for risikostyring fokuserer på å redusere risikoen, mens teoriens metode (DeLoach 2000) i større grad går på å aktivt styre risikoen for på den måten å være i stand til å bære mer risiko. SSØs (2006) metode for risikostyring lykkes altså ikke i å snu det tradisjonelle fokuset fra at risiko er noe negativt til at det også inneholder noe positivt.

6. Praksis i LOS-programmet

Dette kapitlet starter med en kort presentasjon av LOS-programmet i Forsvaret og deres økonomiske styring. Deretter vil programmets metode for usikkerhetsstyring bli gjennomgått og analysert. Metoden for usikkerhetsstyring vil først bli analysert med hensyn til de identifiserte normene stilt i



regelverket for økonomistyring i staten (for normene se 5.3 Analyse av regelverket for økonomistyring i staten). Videre analyseres metoden mot SSØs anbefalte metode for risikostyring (for metoden, se 5.6 SSØs anbefalte metode for risikostyring), før kapitlet avsluttes med en analyse av LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring mot teoriens anbefalte metode for helhetlig risikostyring (for metoden se 4.6 Teoriens metode for helhetlig risikostyring).

6.1 Fakta om LOS-programmet i Forsvaret

Forsvaret er inne i en periode med store forandringer. Det blir og har blitt gjennomført flere effektiviseringstiltak med fokus på å bedre interaksjon og styring i og mellom ulike våpengrener. Forsvaret benyttet tidligere et mylder av arbeidsmetoder, kompetansemiljøer og særegne løsninger for å administrere og forvalte virksomheten, og de benyttet flere hundre ulike datasystemer for å gi informasjon om forvaltningen. Det var kostbart å drifte og vedlikeholde de forskjellige løsningene, men det var også vanskelig å styre og å kontrollere aktiviteter og kostnader forbundet med virksomheten. I 2001 ble Program Golf opprettet av daværende forsvarsminister Bjørn Tore Godal. Programmet skulle innføre et felles forvaltningssystem for hele Forsvaret (www.mil.no -1). Etter en noe turbulent tid skiftet programmet navn til LOS-programmet i Forsvaret tidlig i 2006.

I følge informasjonskoordinatoren i LOS-programmet er det etablert følgende overordnede målsetting for LOS-programmet:

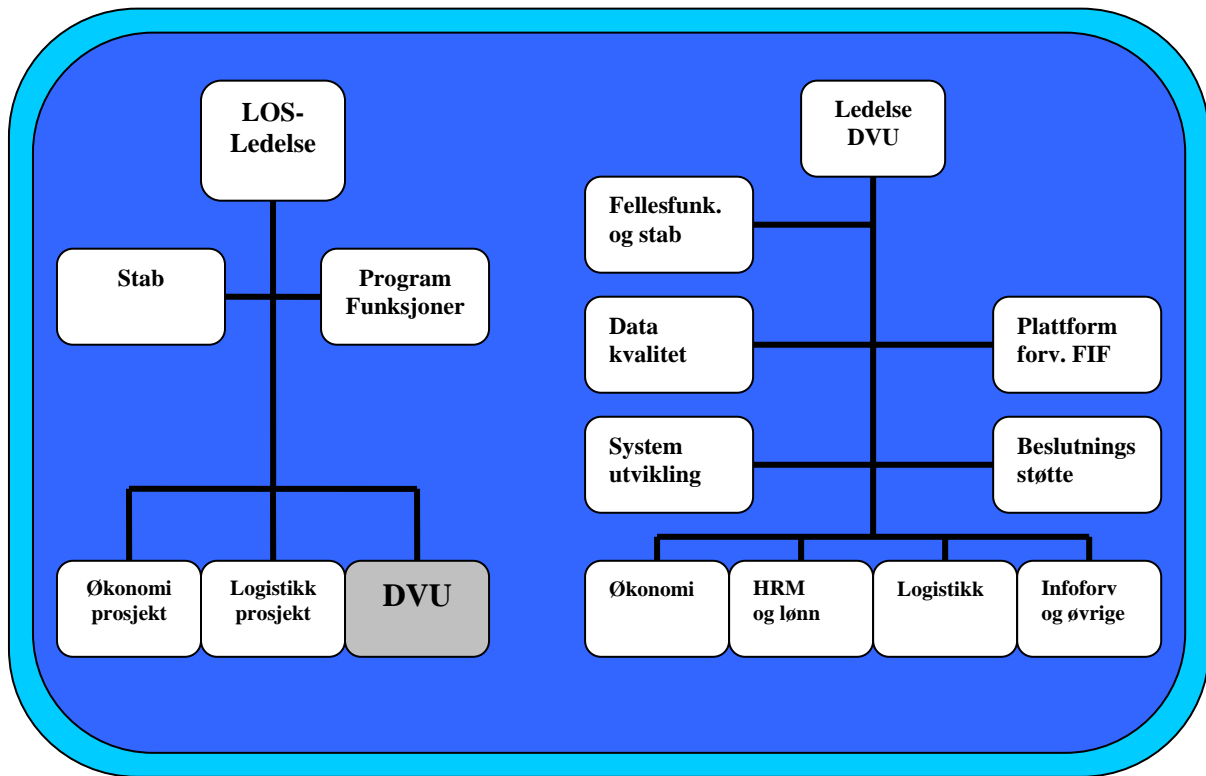
”Forsvaret skal innføre et felles system for styring og kontroll av personell-, materiell-, og økonomifunksjoner. Forsvarets organisasjon og prosesser innen disse områdene skal tilpasses, slik at det oppnås betydelige innsparinger og effektiviseringer som resultat av investeringene. Innføring av ny informasjonsteknologi skal tilpasses eksisterende systemer og kompetanse der dette er regningsvarende, og ut fra forutsetningen om at det skal konvergeres mot et felles styringssystem for Forsvaret”.

For å redusere styringskompleksiteten, og med det også risikoen, ble det besluttet at realiseringen av det Felles Integrerte Forvaltningssystemet (FIF) skulle skje gjennom flere trinnvise prosjekter underlagt styring og koordinering av LOS-programmet. Det første prosjektet, Leveranseprosjekt 1, er ferdig og har levert en ny lønns- og regnskapsløsning. LOS-programmet har nylig startet Økonomiprojektet som skal levere en komplett økonomi-, styrings-, og forsyningsløsning. Dette prosjektet har en kostnadsramme på 545 millioner kroner, hvor en kontrakt med IBM utgjør 300 av disse millionene (www.mil.no -2). I tillegg til økonomiprojektet er det også planlagt et stort logistikkprosjekt. Forsvarets virksomhet skal ved slutten av programmet styres gjennom et ERP-system som er basert på SAPs plattform. I tillegg til dette systemet vil Forsvaret beholde noen av sine særegne datasystemer, men de vil ha et felles brukersnitt på tvers av ulike våpengrener.

6.1.1 DVU Forvaltningsorganisasjon – Drift, Vedlikehold og Utvikling

Eksisterende produksjonssystemer innen forvaltning (personell, økonomi, materiell) ble i 2004 videreført til daværende Golf-program (nå LOS-programmet). Disse skal driftes, vedlikeholdes og utvikles av programmet, før de erstattes av FIF som rulles ut i regi av samme program. LOS-programmet overtok dermed alt forvaltningsansvar for eksisterende produksjonssystemer. Formålet er å redusere risikoen ved implementeringen av FIF, samt sikre tilgjengeligheten til de eksisterende systemene. Foruten de praktiske årsakene til denne løsningen ble det stilt kontraktuelle krav fra IBM som ville vært vanskelig å imøtekomme med DVU tilhørende en annen organisasjon. Når LOS-programmet termineres vil DVU fortsatt opprettholdes, men vil da gå fra å være en prosjektorganisasjon til en forvaltningsorganisasjon, noe den også var før den ble underlagt LOS-programmet. DVU vil da driftes som en selvstendig virksomhet, og av den grunn er styringsprinsippene DVU benytter i dag meget like de man vil ha etter LOS-programmet er terminert. Dette kan

forklares med at tidsaspektet som vanligvis kjennetegner et prosjekt ikke eksisterer. Figuren nedenfor viser organisasjonsoppbygningen i henholdsvis LOS-programmet og DVU enheten.



Figur 16: Organisasjonskart LOS-programmet og DVU forvaltningsorganisasjon

6.2 Styring i LOS-programmet

Uavhengig av departement og nivå er det, som ellers i staten, mål- og resultatstyring som er det overordnede styringsprinsipp i LOS-programmet og deres underenheter. Forsvarsdepartementet formulerer mål for programmet, og er pålagt å følge opp at resultatene er i samsvar med de fastsatte målene.

Allerede så tidlig som mars måned året før det aktuelle budsjettår, leveres det innspill fra LOS-programmet til departementet om forslag til tildeling for det kommende budsjettår. Dette er en prosess som tar utgangspunkt i inneværende års formel for tildeling, og som utøves gjennom en intern dialog mellom de ulike ledere på de ulike nivåer i organisasjonen. Hensikten med dialogen er å prognostisere ulikheter mellom det inneværende og det kommende budsjettår. Alle større endringer fra inneværende budsjettår må dokumenteres og argumenteres for. Gjennom å koble de ulike funksjonene i dette arbeidet sikres en integrert prosess. Forslaget godkjennes videre av programstyret før det oversendes departementet.

Når prosessen mellom departementet og programmet er avsluttet og det er oppnådd enighet, vil programmet motta en bevilgning gjennom et tildelingsbrev som nærmere forklart i 5.1 Styring i staten. Gjennom tildelingsbrevet blir det stilt krav til programmet om hva skal oppnås ved hjelp av de tildelte midlene. Tildelingsbrevet ligger også til grunn for hvilke resultater virksomheten skal rapportere til departementet.

LOS-programmet har som overordnet effektmål å kunne tilby et felles integrert forvaltningssystem som benyttes av hele forsvaret. For å oppnå dette målet utarbeider programmet resultatmål med utgangspunkt i hvert enkelt års tildeling. Det vil være resultatmål på programnivå som igjen brytes ned til resultatmål for de ulike underliggende prosjekter. På denne måten sikres en "top-down" prosess hvor programmets mål og strategier blir kommunisert til hvert enkelt nivå.

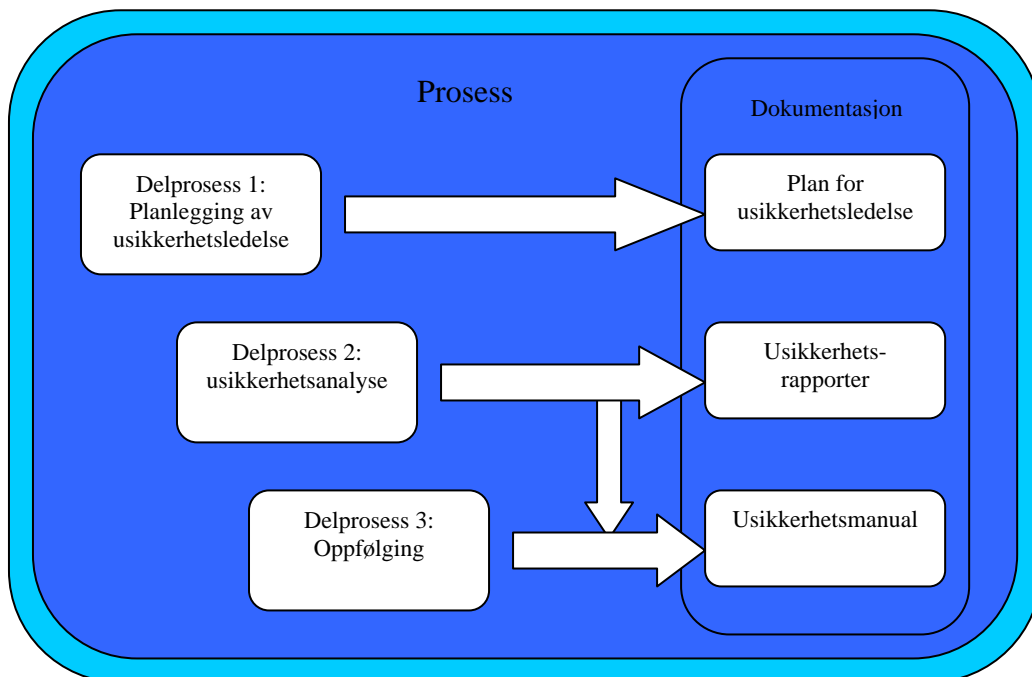
I det løpende budsjettåret vil det være tett resultatoppfølging fra departementets side. Underveis skal det rapporteres månedlig, og avvik må forklares. De ulike budsjettpostene som rapporteres er ført over to hovedposter, Post 1 – Drift og Post 45 – Investering. Noe forenklet kan det sies at postene knyttet til drift er lønn til fast ansatte og andre interne driftskostnader, mens postene knyttet til investering er bruk av eksterne konsulenter og større utstysanskaffelser. Ledergruppen som utarbeider de månedlige rapportene vil være den samme som leder budsjettprosessen, for å sikre sammenhengen mellom strategi, planlegging, handling og oppfølging.

I tillegg til mål og resultatstyring har LOS-programmet også gode innarbeidede rutiner for usikkerhetsstyring. I programmet er disse to styringsformene forsøkt integrert gjennom at usikkerhetsstyringen er inkludert i mål- og resultatstyringen, og ved at hele organisasjonen har fokus på usikkerhetsstyringen.

6.3 LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring

LOS-programmet i Forsvaret har en egen håndbok for usikkerhetsstyring. Håndboken refererer til boken "Veiledning i håndtering av usikkerhet", utarbeidet av PRINSIX (2005), vedrørende metode for usikkerhetshåndtering. Boken presenterer Forsvarets felles metode for usikkerhetsledelse i prosjekter. Forsvaret har forsøkt å utarbeide en prosess for

usikkerhetsledelse som skal være så fleksibel at det kan gjøres individuelle tilpasninger for hvert enkelt prosjekt. Prosessen skal bidra til økt innsikt i totalprosjektets usikkerhet, samt gi føringer for hvordan prosjektet best kan utnytte, redusere eller overføre usikkerhet. Prosessen for usikkerhetsledelse består av tre delprosesser, som illustrert i Figur 17. Figuren illustrerer også viktigheten av god dokumentasjon.

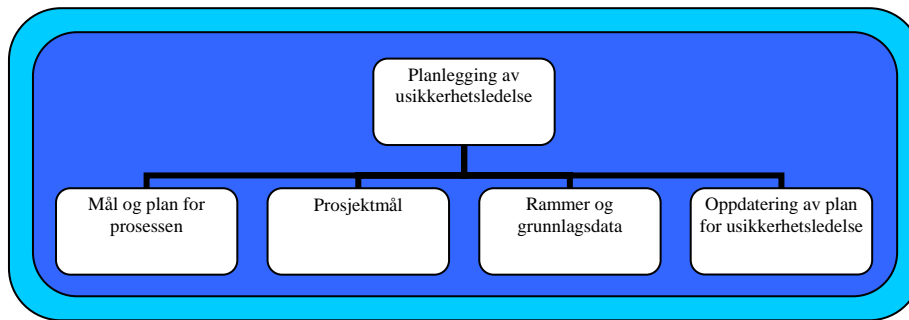


Figur 17: LOS-programmets metode for usikkerhetsledelse (PRINSIX 2005)

Dokumentasjon

Gjennom god dokumentasjon av usikkerhetsledelsen ivaretar virksomheten sporbarheten i prosjektene, samt at det legges et grunnlag for erfaringsoverføring. Virksomheten oppnår dette ved å dokumentere bakgrunnen for beslutninger, hvilke usikkerhetslementer som var identifisert og hvilke som var ansett som uviktige. Det påpekes av PRINSIX (2005) at dokumentasjon også er viktig for at alle prosjektdeltagere skal være inneforstått med hvilke vurderinger som er gjort i forhold til usikkerhet tidligere i prosjektet og hvilke tiltak som ble iverksatt for å redusere prosjektets totale usikkerhet. Avhengig av mål og omfang av usikkerhetsanalysen skilles det mellom tre typer dokumentasjon. Disse er plan for usikkerhetsanalyse, usikkerhetsrapport og usikkerhetsmanual.

Delprosess 1: Planlegging av usikkerhetsledelse



Figur 18: Planlegging av usikkerhetsledelse (PRINSIX 2005)

Mål og plan for prosessen: i dette steget skal målet for usikkerhetsanalysen(e) og når de planlegges gjennomført fastsettes. Er målet å vurdere kostnad/nytte til alternative konsepter, skal gjennomførbarheten analyseres, eller er det tid, kost og ytelse i prosjektet som skal vurderes? Er det hele prosjektet eller bare deler av det som skal analyseres? Dette er forhold som må avklares for å kunne planlegge prosessen. Det fremheves at prosjektets målsetninger ikke må forveksles med målet for prosessen.

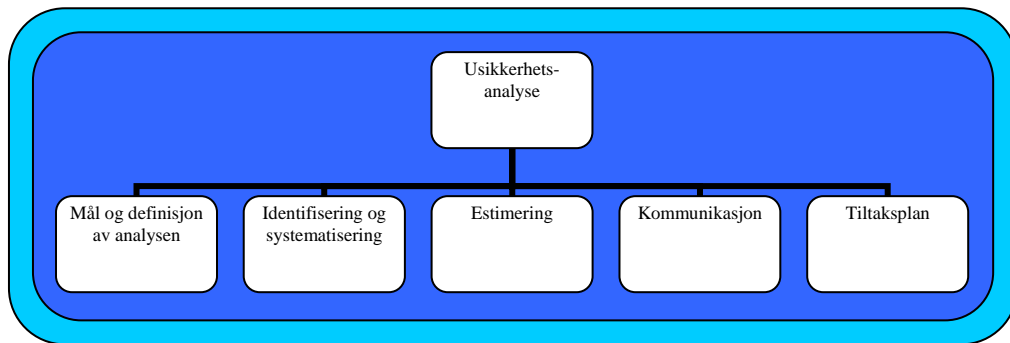
Prosjekt mål: viktigheten av dette steget er påfallende da en nøyaktig beskrivelse av prosjektets mål danner selve grunnlaget for en usikkerhetsanalyse. Det må være en felles forståelse blant deltagerne i prosessen vedrørende prosjektets mål og delmål for å kunne vurdere hva slags usikkerheter som skal identifiseres. I prosessen med å identifisere mål er det viktig at målene også prioriteres. Er det viktigst at prosjektet ferdigstilles innenfor tidsrammen, eller kan prosjektet gå litt utover tidsrammen for å sikre ytelsen? Dette er forhold som må avklares mellom prosjekteier og prosjektleder.

Rammebetingelser og grunnlagsdata: ved en gjennomgang av innhold, rammer, organisering og annen informasjon skal prosjektdeltagerne og andre interessenter få kunnskap om prosjektets bakgrunn, innhold og utfordringer. Planer og styringsdokumenter, tidsplaner, kostnadsestimater og budsjetter, fremdriftsrapporter, prosjekt mål og prosjektets viktigste suksesskriterier er informasjon Forsvaret påpeker som sentral. Det påpekes at informasjonsmengde og detaljeringsgrad vil avhenge av hvilken fase prosjektet er i.

Oppdatering av plan for usikkerhetsledelse: planen for usikkerhetsledelse skal oppdateres i starten av hver prosjektfase eller ved spesielle beslutninger, utvikling av prosjektet, ved tilgang til ny informasjon eller ved endringer i omgivelser og rammebetingelser.

Resultatet av delprosess 1 skal altså være en plan for usikkerhetsledelsen som beskriver hvordan identifikasjon, kvalitativ og kvantitativ analyse, overvåking og styring vil bli strukturert og utført i prosjektet.

Delprosess 2: Usikkerhetsanalyse



Figur 19: Usikkerhetsanalyse som en del av usikkerhetshåndteringen (PRINSIX 2005)

Mål og definisjon av analysen: gjennom dette steget skal virksomheten planlegge de resterende stegene og definere mål. Spørsmål som må besvares er hva som skal analyseres, hvem som skal delta på analysen, om det skal gjøres kvalitative eller kvantitative analyser og hvordan og til hvem resultater skal kommuniseres.

Identifikasjon og systematisering: virksomheten skal nå identifisere alle potensielle usikkerheter som kan påvirke prosjektet. PRINSIX (2005) har følgende definisjon av usikkerhet: ” usikkerhet er gitt ved differansen mellom den informasjon som er nødvendig for å ta en sikker beslutning og den tilgjengelige informasjon. Usikkerhet påvirker mål og rammer i prosjektet. Prosjektets totale usikkerheter er summen av alle usikkerhetselementer. Usikkerhetselementer som kan medføre positive konsekvenser for prosjektet kalles muligheter, og usikkerhetselementer som kan medføre negative konsekvenser for prosjektet kalles risiko”. Det er flere fremgangsmåter som kan benyttes i denne identifiseringen. PRINSIX (2005) foreslår blant annet SWOT-analyser, brainstorming, gruppemøter, interessentanalyser og intervjuer med eksperter som mulige verktøy. Det som er viktig er at kreativiteten i prosjektorganisasjonen blir brukt for å få frem de forhold som er unike for hvert enkelt prosjekt.

Virksomheten/prosjektet sitter nå med et stort antall usikkerhetslementer. Det er viktig å systematisere usikkerhetslementene for å sikre en god håndtering av disse videre i prosessen. Det foreslås å dele usikkerhetene inn i hendelses- og estimatusikkerhet. PRINSIX (2005) definerer hendelsesusikkerhet som: ”hendelser som påvirker prosjektet med en sannsynlighet og tilhørende konsekvens. Hendelser har altså kun to utfall, enten så inntreffer de eller så inntreffer de ikke. Inntreffer de har de en konsekvens på prosjektets mål (positive eller negative), inntreffer de ikke har de ikke konsekvens på prosjektets mål”. Estimatusikkerhet defineres derimot som: ”usikkerhet som skyldes at man ikke har all informasjon om prosjektet tilgjengelig, og man må derfor gjøre forutsetninger, eller antagelser, for å kunne planlegge. Denne type usikkerhet er ”kontinuerlig”, det vil si at resultatet kan forventes å bli en av verdiene innenfor ett kontinuerlig utfallsrom”.

Estimering: i dette steget skal usikkerhetenes påvirkning på prosjektets mål og rammer evalueres. Steget deles inn i følgende aktiviteter:

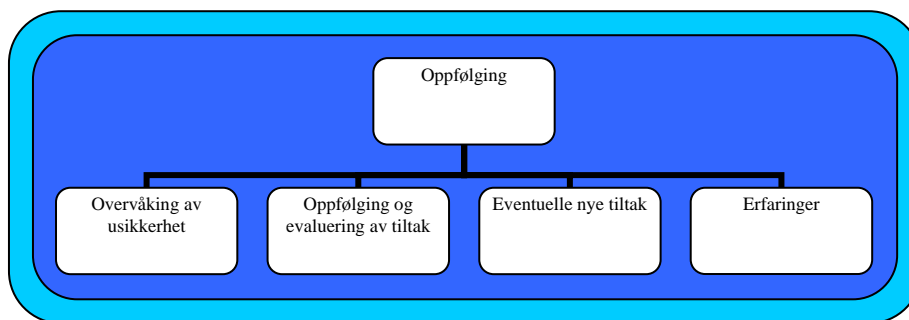
1. Modellering – valg av modell vil være avhengig av forhold som usikkerhetslementenes natur, kompleksiteten i usikkerhetsbildet og behov for detaljeringsgrad i analysen. Det skilles mellom kvalitative og kvantitative teknikker. Kvalitative teknikker bør benyttes når virksomheten trenger en oversikt over de mest kritiske usikkerhetslementene raskt. Usikkerhetslementene prioriteres her med subjektive vurderinger. Kvantitative teknikker benyttes når det er nødvendig å kunne bestemme realistiske kostnadsmål, kostnadsrammer og reserver for prosjektet. En kvantitativ analyse vil vanligvis kreve utstrakt bruk av dataverktøy.
2. Kvantifisering – usikkerhetene vil nå kvantifiseres. Dette kan gjøres i numeriske verdier som tid og kroner, men også kvalitativt som høy, middels og lav.
3. Beregninger – disse kan gjøres med analytiske beregninger, som trinnvis kalkulasjon eller simuleringer som for eksempel Monte Carlo simulering.
4. Resultater – resultatene kan enten fremstilles ved hjelp av en tabell eller ved ulike grafiske verktøy som S-kurver, tornadodiagram eller kritikalitetsmatriser.

Kommunikasjon: her skal virksomheten formidle resultatene fra analysen til ulike medarbeidere, ledere og interessenter, for å sikre en forståelse i virksomheten vedrørende de usikkerheter som påvirker prosjektet. Det er viktig at informasjonen formidles slik den foreligger, altså uten ulike interessenters personlige meninger.

Tiltaksplan: for at virksomheten nå skal kunne utnytte de mulighetene som foreligger, samt redusere risikoene, må det iverksettes tiltak. Prioriteringslisten over usikkerhetselementene skal ligge til grunn når virksomheten skal vurdere hvor det er mest hensiktsmessig å iverksette tiltak. Fokuset settes på tiltak knyttet til de største usikkerhetene, og målet er å utnytte mulighetene og redusere risikoene. PRINSIX (2005) skiller mellom de fire strategiene; utnytte muligheter, redusere risiko, akseptere og overføre usikkerhet. Dette steget skal resultere i en plan over tiltak i prioritert rekkefølge, samt ansvars plassering for iverksetting og oppfølging.

Ved gjennomføring av denne delprosessen vil virksomheten sitte med en manual eller rapport som inneholder alle potensielle usikkerheter, prioritert og med en "eier". Det har også blitt fastsatt ulike tiltak på bakgrunn av usikkerhetene. Det påpekes at usikkerhetsanalyser skal gjennomføres flere ganger og på ulike nivåer gjennom hele prosjektutviklingsprosessen.

Delprosess 3: Oppfølging



Figur 20: Oppfølging som en del av usikkerhetshåndteringen (PRINSIX 2005)

I denne delprosessen skal de kritiske usikkerhetselementene følges opp for å kontrollere at ulike tiltak har hatt ønsket effekt. Det skal også være en oppfølging av de elementene som det ikke har blitt iverksatt tiltak for. Dette for å ha en kontroll over utviklingen i disse usikkerhetselementene. Oppfølgingen og evalueringen må være konsentrert rundt effektene av de ulike tiltakene. Alle nye tiltak som blir iverksatt må inkluderes i tiltaksplanen og følges opp. Dette vil være en kontinuerlig prosess gjennom hele prosjektet.

Hensikten med denne delprosessen er altså å overvåke utviklingen i de identifiserte usikkerhetselementene, følge opp og evaluere om de iverksatte tiltakene fungerer etter hensikten, og om nødvendig identifisere og iverksette nye tiltak. Virksomheten får dermed en oppdatert usikkerhetsmanual eller rapport.

6.4 Analyse av LOS-programmets metode for helhetlig styring

Normene som settes gjennom regelverket for økonomistyring i staten er krav til *mål- og resultatstyring* og *risikostyring*. Regelverket setter normer, men det sier ikke noe om hvordan virksomhetene skal gjennomføre, styre og kontrollere prosessene knyttet til *mål- og resultatstyring* og *risikostyringen*. Den påfølgende analysen vil derfor være delt. Først vil måten LOS-programmet håndterer kompliserende faktorer i *mål- og resultatstyringen* bli analysert, før LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring analyseres opp mot henholdsvis SSØ og teoriens metode.

6.4.1 Mål- og resultatstyring i LOS-programmets DVU enhet

Analysen i dette kapitlet vil fokusere på hvordan LOS-programmets DVU enhet håndterer faktorene som kompliserer mål- og resultatstyring i staten. Oppsummert fra 5.7.1 Mål- og resultatstyring i en statlig virksomhet, er de kompliserende faktorene formen på *tildelingsbrevet* fra departement til underliggende virksomhet, *prosessene* som inngår i mål- og resultatstyringen og statens *kostnadsfokus*.

Gjennom *tildelingsbrevet* blir det stilt krav til enheten om hva som skal oppnås ved hjelp av de tildelte midlene. Det statlige virksomheter kan oppfatte som problematisk, er at i tillegg til å sette mål spesifiserer *tildelingsbrevet* i mange tilfeller hvilke aktiviteter som skal gjennomføres for å nå de overordnede målene, noe som kan oppfattes som detaljstyring fra overordnet forvaltningsmyndighet. Virksomhetscontrolleren i DVU kommenterer dette med følgende:

”Det er riktig at tildelingsbrevet er meget detaljert og at det spesifiserer hvordan virksomheten skal nå de overordnede mål. Min erfaring med tildelingsbrevet er at de spesifiserte detaljene er et resultat av en kommunikasjonsprosess mellom virksomhet og overordnet forvaltningsmyndighet. Med andre ord så er dette spesifiseringer vi selv har vært med å utarbeide”

Med tanke på spesifiseringsgrad og hvordan mål skal nås, kan prosessen mellom DVU og overordnet forvaltningsmyndighet sies å være prinsipielt forenelig med mål- og

resultatstyring. Det stilles overordnede mål til enheten, men de er selv med på å avgjøre hvilke virkemidler de mener er mest hensiktsmessige for å nå målene.

De *prosessene* som inngår i DVU enhetens mål- og resultatstyring er i henhold til det teorien foreslår. Som tidligere påpekt finnes det en ulikhet mellom de utarbeidede styringshjulene fra henholdsvis Kaplan og Norton (1996) og SSØ (2007). Kort oppsummert går disse ulikhetene ut på at SSØ (2007) kun vurderer og måler om virksomheten er på vei, og på den planlagte veien mot målene, mens teorien også ser på om de fastsatte strategiene og målene faktisk er de mest hensiktsmessige for virksomheten. For en mer utfyllende diskusjon om dette, se 5.7.1 Mål- og resultatstyring i en statlig virksomhet.

Det er tydelig at DVU enhetens budsjettprosess både setter målene og legger strategien for det kommende året. Dette blir vedtatt som det styrende dokumentet for organisasjonen, men dersom ny informasjon avdekkes, opprettes det umiddelbart kontakt med overordnet forvaltningsmyndighet for å diskutere endringer i forhold til den fastsatte planen. Virksomhetscontrolleren i DVU sier:

”Vi fører en kontinuerlig dialog med overordnet forvaltningsmyndighet. Kan vi dokumentere og argumentere for hvorfor vi ønsker å endre våre opprinnelige planer, så stiller de seg oftest positivt til det. Det handler om å ta hensyn til og benytte seg av muligheter på veien.”

Videre hevder virksomhetscontrolleren i DVU:

”Dette er en prosess som går begge veier. Vi blir tildelt mer midler om vi ser andre og bedre løsninger enn det som ligger i budsjettet, men vi returnerer også tilbake midler om vi har lykket med å utføre mandatet vårt rimeligere enn først antatt.”

Det er tydelig at DVU enheten har en god *prosess* for håndtering av mål- og resultatstyring. Mål utarbeides tidlig med tilhørende strategier og måleparametere. Når budsjettåret starter er det en kontinuerlig søken etter informasjon, både for å vurdere grad av måloppnåelse, men også for å vurdere validiteten av de forventningene som har blitt gjort for inneværende periode. Enhetens metode er i henhold til den som teorien anbefaler.

Det er og har vært et meget stort fokus på *kostnader* og å overholde budsjettet i statlige virksomheter. Det har vært en prioritert oppgave å ikke overskride budsjettet, kontra det å levere mest verdi til brukerne av tjenesten. Virksomhetscontrolleren i DVU sier:

”Dette er helt klart et problematisk område. Det er et stort fokus på kostnader i vår organisasjon, men jeg mener fokuset i like stor grad ligger på hvilke verdier vi klarer å levere.”

Videre sier virksomhetscontrolleren i DVU:

”I vårt styringsdokument er kostnader og resultater veldig tett koblet opp mot hverandre. På grunn av denne sterke koblingen kan ikke et av målene bli prioritert fremfor det andre. Oppfølgingen fra overordnet myndighet skjer på om vi har klart å levere i henhold til både verdi og kostnad.”

Dette tyder på at DVU enheten fokuserer på å skape mest mulig verdi i sin organisasjon, og at fokuset ikke kun er på *kostnadskontroll*. *Kostnadsfokusets* fortsatt sterke posisjon i enheten må nok tildels tilskrives det faktum at de er underlagt statlig bevilgningsmyndighet. Virksomhetscontrolleren i DVU sier:

”Vi må nødvendigvis ha et sterkt internt kostnadsfokus, da det ligger til grunn for vår styring og kontroll. Kostnadene står sterkt i dialogen med overordnet myndighet.”

Kostnadsfokusets sterke posisjon er også tydelig i budsjetttildelingen. Opstad (2006) poengterer at: *”i langt større grad er det dokumenterte resultater, og ikke fjordårets tildeling, som skal være avgjørende for budsjetttildelingen. At rammen står i forhold til resultatet, vil kunne være en drivkraft for den enkelte virksomhet til å forbedre seg. En vet at hvis en er dyktig, vil en få belønning for det”*. Ved en slik tilnærming er det tydelig at det å skape verdi står i fokus, og at skapt verdi belønnes. Denne tilnærmingen er ikke gjeldende for DVU enheten. Virksomhetscontrolleren i DVU sier:

”Årets tildeling skjer med utgangspunkt i fjorårets tildeling. Fjordårets budsjett blir justert ved hjelp av en fordelingsformell, samt at det blir justert for eventuelle prognostiserte ulikheter mellom de to årene.”

Det kan virke som om hovedgrunnen for at DVU enheten ikke styres gjennom et mer utpreget verdidrevet perspektiv, er at de er underlagt den sterke kontrollen og styringen fra overordnet myndighet. Det at det ikke finnes et marked for tjenestene som produseres, men at det bare er interne brukere i Forsvaret, er også med på å komplisere. For en bedrift som får evaluert verdier av sine produkter på det fri markedet kontinuerlig, vil det være lettere å ha et verdifokus, sammenlignet med statlige virksomheter. Det bekreftes imidlertid av virksomhetscontrolleren i enheten at verdifokuset er på fremmarsj.

6.4.2 Ulikheter mellom LOS-programmet og SSØs helhetlige risikostyringsmetode

I denne delen vil LOS-programmets metode (PRINSIX 2005) for usikkerhetsstyring bli analysert opp mot SSØs (2006) metode for risikostyring. Analysen tar utgangspunkt i metodegjennomgangen i henholdsvis 5.6 SSØs anbefalte metode for risikostyring og 6.3 LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring, og i uttalelser fra usikkerhetskoordinatoren i LOS-programmet. Metodene inneholder i stor grad de samme elementene, men det er visse forskjeller med tanke på hvordan metodene *vurderer de identifiserte usikkerhetene* og håndteringen av *mulighetene som følger med risikoen* .

Begge metodene poengterer at det er meget viktig å ha gode metoder for hvordan de identifiserte risikoene/usikkerhetene skal *vurderes* , for å oppnå best mulig styrbarhet i usikkerhetshåndteringen. LOS-programmet (PRINSIX 2005) fokuserer på to hovedtyper usikkerheter, nemlig hendelses- og estimatusikkerhet. De definerer hendelsesusikkerhet som *”hendelser som påvirker prosjektet med en sannsynlighet og tilhørende konsekvens. Hendelser har altså kun to utfall, enten så inntreffer de eller så inntreffer de ikke”* . Dette samsvarer med måten SSØ (2006) *vurderer de identifiserte risikoene på* . De poengterer at risikoene skal *vurderes* mot målet de truer etter *”sannsynligheten for at den aktuelle risikoen inntreffer, og den forventede konsekvensen risikoen medfører dersom den inntreffer”* . Begge metodenes hendelsesanalyser *vurderer* altså risikoene/usikkerhetene som diskrete parametere, altså at hendelsene enten inntreffer eller ikke inntreffer.

I tillegg til dette inkluderer LOS-programmets (PRINSIX 2005) metode, i motsetning til SSØs (2006) metode, også estimatusikkerheter når ulike usikkerhetselementer skal *vurderes* .

LOS-programmet (PRINSIX 2005) definerer estimatusikkerheter som *”usikkerhet som skyldes at man ikke har all informasjon om prosjektet tilgjengelig, og man må derfor gjøre forutsetninger, eller antagelser, for å kunne planlegge”*. Denne typen usikkerheter er kontinuerlig, og med det menes at resultatet av usikkerheten vil ligge i et kontinuerlig utfallsrom som strekker seg fra optimistisk til pessimistisk. Det påpekes av usikkerhetskoordinatoren i LOS-programmet at:

”Programmet forsøker å håndtere mesteparten av usikkerhetene som estimatusikkerheter, og kun modellere spesielle konkrete hendelser som hendelsesusikkerhet. Dette fordi hendelser oftest vil ha lav sannsynlighet for å inntreffe, men ha høy konsekvens hvis de inntreffer. Disse anslagene vil vanligvis kun angis grovt, noe som da vil føre til at summen vil bli ganske tilfeldig når man legger sammen et stort antall hendelser”.

Det er altså tydelig at LOS-programmet (PRINSIX 2005) har et noe mer nyansert bilde i de usikkerhetsvurderingene som blir gjort. De antar at det ikke bare er hendelser i og utenfor virksomheten som fører til usikkerhet, men at også mangelfull informasjon i planlegging- og gjennomføringsfaser fører til usikkerhet i form av estimatusikkerhet.

Den andre forskjellen går på i hvilken grad metodene fokuserer på å utnytte de *mulighetene som følger av en risikoeksponering*. Som diskutert i detalj i 5.7.2 Helhetlig risikostyring i en statlig virksomhet, fokuserer metodedokumentet til SSØ (2006) på å redusere risikoer. Metododokumentet deres skal gjøre virksomhetene i stand til *”på en strukturert måte identifisere, vurdere, håndtere og følge opp risiko”*, hvor risiko blir definert som *”forhold eller hendelser som kan inntreffe og påvirke oppnåelse av målsettinger negativt”*. LOS-programmet (PRINSIX 2005) har derimot utviklet en metode med den hensikt *”å øke sannsynligheten og konsekvensen av muligheter og å redusere sannsynligheten og konsekvens for risikoelementer”*. Usikkerhetskoordinatoren sier:

”LOS-programmet, som en statlig virksomhet, skal ta risiko for å kunne nytte seg av de medfølgende mulighetene. LOS-programmet forsøker å ha en proaktiv holdning, med fokus på å utnytte muligheter, ved å sette ambisiøse mål”.

Usikkerhetskoordinatoren utdyper dette ved å si at:

”Spesielt i fasene hvor man utvikler fremskaffelsesløsninger for nye prosjekter er det viktig for oss å ha et fokus på mulighetene. Etter hvert som prosjektet skrider frem, forsvinner mulighetene, og fokuset rettes automatisk inn mot å håndtere de risikoer som truer vår ambisiøse målsetting.”

Det er tydelig at det er ulikheter mellom metodene med tanke på hvordan de håndterer *mulighetene som følger med risikoen*. SSØs (2006) metode berører ikke mulighetene, men fokuserer bare på å redusere risikoen. LOS-programmet (PRINSIX 2005) utnytter imidlertid mulighetene ved å sette ambisiøse mål hvor effekten av mulighetene er tatt ut, mens styringen underveis i prosjektet hovedsakelig fokuserer på håndteringen av risiko.

6.4.3 Ulikheter mellom LOS-programmet og teoriens helhetlige risikostyringsmetode

I denne delen vil LOS-programmets (PRINSIX 2005) metode sammenlignes med den foreslåtte metoden presentert i teorien. Analysen tar utgangspunkt i metodegjennomgangen i henholdsvis 4.6 Teoriens metode for helhetlig risikostyring og 6.3 LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring, og i uttalelser fra usikkerhetskoordinatoren i LOS-programmet. Metodene inneholder i stor grad de samme elementene, men det er visse forskjeller med tanke på hvordan metodene velger å *vurdere de identifiserte usikkerhetene* og hvilke *risikostyringsstrategier* de benytter seg av.

Som poengtert i kapittel 6.4.2 Ulikheter mellom LOS-programmet og SSØs helhetlige risikostyring, skiller LOS-programmets (PRINSIX 2005) metode mellom hendelses- og estimatusikkerhet. De definerer estimatusikkerheter som *”usikkerhet som skyldes at man ikke har all informasjon om prosjektet tilgjengelig, og man må derfor gjøre forutsetninger, eller antagelser, for å kunne planlegge”*. Estimatusikkerhet er ikke et spørsmål om en hendelse vil inntreffe eller ikke, men et spørsmål om utfallet av et kontinuerlig hendelsesforløp. Det hevdes av usikkerhetskoordinatoren i LOS-programmet at:

”Formålet er å kvantifisere usikkerheten gitt ved et intervall, og de ulike utfallene det skilles mellom er optimistisk, planlagt og pessimistisk.”

Teorien på sin side fokuserer kun på *”sannsynligheten for at en hendelse kan inntreffe og vesentligheten av denne”*. Med dette forstår man at det kun fokuseres på hendelsesrisiko. Det antas altså at det kun er hendelser i og utenfor virksomheten som fører til usikkerhet. Det fokuseres heller ikke her på at mangelfull informasjon i planleggings- og gjennomføringsfaser fører til usikkerhet i form av estimatusikkerhet.

Teorien presenterer flere ulike risikostyringsstrategier. Utgangspunktet for valg av strategi hevdes å være følgende: *”først bestemmer virksomheten seg for om den skal akseptere eller avvise en risiko på grunnlag av en bedømmelse om den er ønsket eller uønsket”*. Det første virksomheten må avgjøre er om risikoen er ønsket eller uønsket. Hvis en risiko er uønsket ved for eksempel at virksomheten ikke har kapasitet eller ressurser til å håndtere den, velger virksomheten å *unngå den*.

LOS-programmets (PRINSIX 2005) metode har på sin side ingen dokumentert strategi for hvordan de behandler uønskede risikoer. De skiller kun mellom de fire strategiene, akseptere, redusere, overføre og nyttiggjøre seg av risikoen. De har altså ingen konkret strategi hvor de unngår uønsket risiko. Usikkerhetskoordinatoren sier:

”Dette står ikke eksplisitt i metodeverket til LOS-programmet, men er etter min mening gitt implisitt gjennom de to strategiene å overføre usikkerhet eller redusere usikkerhet. Dette er våre to strategier for å håndtere uønskede risikoer. Det er flere prosjekter som har blitt terminert på grunn av at risikoen i prosjektet har vært for stor. Dette kan sies å være en strategi som blir tatt hensyn til i praksis.”

Med andre ord unngår LOS-programmet uønskede risikoer i praksis, men har ingen dokumentert strategi hvor dette er et alternativ. Usikkerhetskoordinatoren tilføyer:

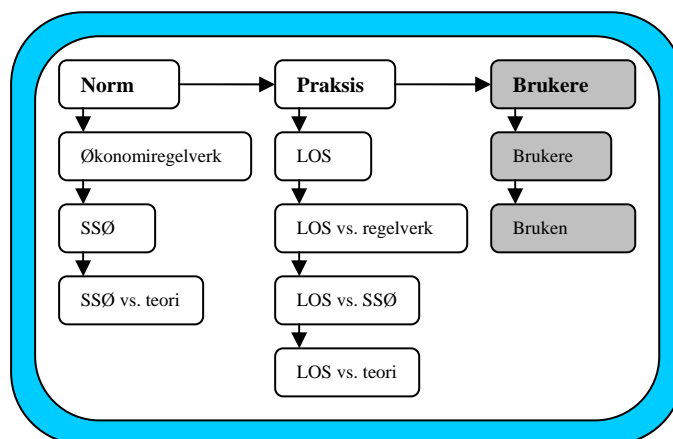
”Da å unngå aktiviteter med for høy risiko er en strategi som benyttes, burde det vært formulert en strategi som tar hensyn til dette i vårt metodedokument.”

7. Brukerperspektivet

I dette kapitlet vil DVU enheten i LOS-programmet analyseres. Analysen vil være delt i to deler, hvor den første delen vil identifisere brukerne av DVUs usikkerhetsrapport, hvordan rapporteringen forgår og hvor ofte. I den andre delen er hovedfokuset bruken av rapporten.

Der vil bruken av rapporten bli

analysert med den hensikt å kunne si noe om hvor relevant informasjonen i usikkerhetsrapporten er, og i hvilken grad usikkerhetsrapporten bidrar til å bedre mål- og resultatstyringen.



7.1 Identifikasjon av usikkerhetsrapportens brukere

Gjennom regelverket for økonomistyring i staten stilles det ingen spesifikke krav til frekvens eller omfang på dokumentasjon av usikkerhet. For at ledere på ulike nivå i organisasjonen skal kunne være tilstrekkelig informert, er det viktig at virksomheten fastsetter hva som er nødvendig å dokumentere. Hovedformålet med dette er at de ulike ledere skal kunne ivareta sitt ansvar for å sikre og følge opp en målrettet og forsvarlig drift. Av den grunn vil det være viktig for virksomheten å identifisere hvem brukerne av dokumentasjonen er.

I LOS-programmets DVU enhet er det enhetens usikkerhetskoordinator som samler inn, systematiserer og genererer dokumentasjon vedrørende usikkerhet. Innsamlingen skjer ved at lederne i de ulike prosessområdene rapporterer sine usikkerheter. Usikkerhetskoordinatoren i DVU sier:

”Lederne av de ulike prosessområdene melder inn sine usikkerheter til meg. Dette skjer gjennom ukentlige møter eller ad-hoc om usikkerheten er kritisk. Videre systematiserer jeg usikkerhetsinformasjonen og utarbeider en rapport som i hovedsak

inneholder de 10 mest kritiske usikkerheter. Rapporten som distribueres tar form som et word dokument, som jeg genererer fra styringsverktøyet Easy Risk Manager.”

Det har blitt påpekt at usikkerhetsstyringen skal være et strategisk styringsverktøy implementert i det helhetlige styringsperspektivet. Usikkerhetsstyringen skal gi informasjon til ulike ledere for å bedre deres styring. Gjennom usikkerhetsstyringen skal lederne få informasjon slik at de proaktivt kan sikre måloppnåelsen. For at virksomheten skal lykkes i dette arbeidet, må de riktige lederne få den riktige informasjonen. Det er ikke tilstrekkelig at DVU har en god metode for usikkerhetsstyring, om ikke informasjonen fra denne usikkerhetsstyringen når de riktige personene i organisasjonen. Usikkerhetskoordinatoren i DVU sier:

”Det skilles mellom to hovedbrukere av usikkerhetsrapporten. Den første hovedgruppen er ledelsen i DVU. Her er det sjef og NK som er førstehåndsbrukere. Ved spesielle hendelser kommuniseres også informasjonen til DVU organisasjonenes virksomhetskontroller, men han anses ikke som en førstehåndsbruker av usikkerhetsrapporten. Den andre hovedgruppen av brukere er ledelsen i LOS-programmet, hvor jeg rapporterer til deres usikkerhetskoordinator.”

Det er altså tydelig at rapportene distribueres både internt i DVU enheten, og ”eksternt” i LOS-programmet. Denne distribusjonen skal være med på å bedre og sikre en forsvarlig og målrettet drift. Usikkerhetskoordinatoren i DVU sier videre:

”Det er visse forskjeller i form av hvor hyppig usikkerhetsrapporten kommuniseres til de to ulike hovedgruppene av brukere. Til ledelsen i DVU har usikkerhetsrapporten blitt forsøkt kommunisert hver 14. dag. Det kan imidlertid forekomme at rapporteringen skjer sjeldnere på grunn av stort arbeidspress for ledelsen i DVU, eller fordi det har vært små bevegelser i usikkerhetsbildet. Til usikkerhetskoordinatoren i LOS-programmet skjer rapporteringen en gang i måneden. Det foregår en månedlig rapportering fra LOS-programmet til programstyret, og det er i forkant av denne rapporteringen jeg rapporterer DVUs 10 mest kritiske usikkerheter. Om statusen på usikkerhetsbildet krever det, rapporterer jeg ad-hoc både til ledelsen i DVU og usikkerhetskoordinatoren i LOS-programmet.”

Det er tydelig at det har blitt etablert klare retningslinjer i DVU, og mellom DVU og LOS-programmet, vedrørende omfanget av usikkerhetskommunikasjonen. Et annet viktig poeng er hvilken type informasjon som blir kommunisert til ulike brukere. Poenget er ikke å kommunisere mest mulig informasjon til de ulike brukerne, men å kommunisere informasjon som er av vesentlig betydning for dem. Usikkerhetskoordinatoren i DVU sier her:

”Det er en generell usikkerhetsrapport som blir kommunisert. Det er altså de samme usikkerheter og forhold som blir rapportert til ledelsen i DVU og usikkerhetskoordinatoren i LOS-programmet. Vi skiller altså ikke mellom hvilke brukere som mottar rapporten. Det varierer imidlertid litt om vi bare rapporterer identifiserte usikkerheter, eller om vi også rapporterer usikkerhetene med tilhørende iverksatte tiltak.”

Det er tydelig at usikkerhetskoordinatoren i DVU har to førstehåndsbrukere av usikkerhetsrapporten, hvor ledelsen i DVU representert ved sjef og NK er en, mens ledelsen i LOS-programmet representert ved usikkerhetskoordinatoren i LOS-programmet er den andre. Det er faste rutiner på når informasjonsutvekslingen skal foregå, og de to ulike brukerne mottar samme rapport. Dette bringer oss over til analysens neste del, hvor det skal analyseres i hvilken grad de ulike brukerne klarer å benytte seg av informasjonen i usikkerhetsrapporten.

7.2 Identifikasjon av usikkerhetsrapportens relevans

Et problem i mange organisasjoner er at all informasjon blir distribuert til alle, uavhengig av nytten mottakeren har av informasjonen han/hun mottar. Videre oppstår det problemer når de ulike brukerne har ulike behov både med tanke på omfang og innhold i rapporteringen. Optimalt skulle dette tilsi at den som distribuerer informasjonen kun rapporterer til de som er brukere av informasjonen, og at hver enkelt bruker mottar en rapport som er tilpasset sitt behov. Med utgangspunkt i de identifiserte brukerne vil følgende bli analysert; om informasjonen i usikkerhetsrapporten er relevant, om den er tilpasset, og hvordan den ivaretar mulighetsaspektet ved usikkerhet.

Som påpekt er det ikke tilstrekkelig at det utarbeides en usikkerhetsrapport, den må også benyttes aktivt for å gi de ønskede effektene. Oppfølging og bruk av usikkerhetsrapporten er avgjørende for at virksomheten skal være tilpasningsdyktig, finne bedre løsninger, og bruke

ressursene effektivt. I denne sammenhengen er det viktig at usikkerhetsrapporten distribueres til brukere som etterspør informasjonen i rapporten. Sjef DVU sier:

”Som leder av DVU enheten i LOS-programmet anser jeg helt klart min stilling som relevant for usikkerhetsrapporten. Man styrer hele tiden på usikkerheter, enten bevisst eller ubevisst, men det å ha et verktøy og metode for å hele tiden belyse og monitorere usikkerheter ser jeg på som et viktig hjelpemiddel.”

Også usikkerhetskoordinatoren i LOS-programmet anser usikkerhetsrapporten fra DVU enheten som meget relevant for hans styring. LOS-programmets usikkerhetskoordinator sier:

”Siden DVU nå er en del av LOS-programmet anser jeg min stilling som relevant i forhold til innholdet i rapporten. Jeg aggregere innholdet i rapporten jeg mottar fra alle ulike underprosjekter, deriblant rapporten fra usikkerhetskoordinatoren i DVU, til en rapport for programmets helhetsbilde.”

Det er altså tydelig at begge de identifiserte førstehåndsbrukerne anser informasjonen i usikkerhetsrapporten som relevant for deres styring. Som det fremkom i 7.1 Identifikasjon av usikkerhetsrapportens brukere, er det den samme rapporten som distribueres til de ulike brukerne. Det viser seg imidlertid at de to ulike brukerne etterspør noe ulik informasjon. Sjef DVU sier:

”Det jeg savner i usikkerhetsrapporteringen er en trend. Det for meg å vite at en usikkerhet er gul forteller meg noe, men det som hadde fortalt meg enda mer er om en usikkerhet er gul og stigende eller gul og synkende. Det at en usikkerhet er gul og synkende vil trigge en annen aktivitet enn en gul og stigende usikkerhet.”

Det at detaljeringsgraden i usikkerhetsrapporten varierer med tanke på om usikkerhetene rapporteres med eller uten iverksatte tiltak, oppleves av sjef DVU som lite hensiktsmessig:

”Det varierer litt om usikkerheten blir rapportert med eller uten iverksatte tiltak. Jeg foretrekker imidlertid helt klart at usikkerhetene rapporteres med iverksatte tiltak. Da er man mye mer proaktiv ved at problemet løses av de som sitter på de ulike fagområdene og kjenner problemstillingen best.”

Med tanke på hvor informativ usikkerhetsrapporten er, sier imidlertid usikkerhetskoordinatoren i LOS-programmet følgende:

”Rapporten for mitt bruk mangler ingen informasjon da jeg uansett må inn i applikasjonen i Easy Risk Manager for å få et fullgodt bilde av hele situasjonen. I rapporteringssammenheng dekker rapporten slik den er i dag alle mine behov. Det er imidlertid ikke et absolutt for min del å få rapportert ett gitt antall usikkerheter, men kun de som er av kritiske karakter. Mitt behov er enkelt og greit en enkel, kort og ryddig oversikt over de mest kritiske usikkerhetene”

Dette indikerer at behovet for informasjon er ulikt for de to ulike brukerne. Sjef DVU savner vesentlig informasjon, da hovedsakelig trendanalyse, mens usikkerhetskoordinatoren i LOS-programmet føler det til tider rapporteres for mange ukritiske usikkerheter. Både for mye og manglende informasjon kan føre til at rapporteringen mister sin verdi.

LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring fokuserer i like stor grad på mulighetene som følger med usikkerheten som det å redusere risikoelementet i usikkerheten. Det viser seg imidlertid at mulighetsaspektet er tilsidesatt i usikkerhetsrapporten. Det rapporteres nesten utelukkende risikoer, noe som bekreftes av sjef DVU:

”Det er sjelden mulighetene kommer opp i denne rapporten, så vi er nok mer fokusert på risikodelen av usikkerheten i rapporteringen.”

Selv om risiko er fokuset i rapporten, er det tydelig at mulighetene likevel blir prioriterte i den daglige styringen. Dette påpekes også av sjef DVU:

”Muligheter blir nok sjeldnere rapportert. De blir mer grepet i den daglige driften når de viser seg”

Usikkerhetskoordinatoren i LOS-programmet støtter dette utsagnet:

”Det blir fort til at de forhold som kan medføre at man ikke kommer i mål får hovedfokuset i rapporten. Mulighetsutnyttelsen blir ikke alltid så godt formalisert og

gevinster ved å gjøre ting smartere blir ofte operasjonalisert der og da, men burde helt klart i større grad blitt dokumentert. Mulighetene er gjerne flere i antall, men de oppstår og forvinner i løpet av et kortere tidsrom, og må dermed tas tak i med engang. Det er videre sjelden man har muligheter som har like stor konsekvens som en del risikoer, men sannsynligheten for at en mulighet kan realiseres er ofte høyere. I forhold til rapporteringen burde kanskje de usikkerheter som inneholder muligheter vært merket på en eller annen måte.”

De to identifiserte førstehåndsbrukerne av rapporten er altså begge enige i at rapporten er viktig for deres arbeid, men de har noe ulikt syn på hvor mye informasjon som burde inkluderes. De er også enige om at mulighetsaspektet blir for dårlig ivaretatt i selve rapporten, men at det allikevel er fokus på muligheter i den daglige driften.

DEL V: AVSLUTNING

8. Konklusjoner

8.1 Kompliserende faktorer i mål- og resultatstyringen

Som det fremkommer i 5.3 Analyse av regelverket for økonomistyring i staten, settes det normer til at alle offentlige virksomheter skal styres gjennom mål- og resultatstyring. Det ble påpekt at *tildelingsbrevet*, *prosessene* og *kostnadsfokuset* er med på å komplisere denne styreformens i offentlig sektor.

Fra et teoretisk perspektiv skal overordnet bevilgningsmyndighet fastsette mål for sine underlagte virksomheter, men de skal ikke fastsette hvilke virkemidler virksomhetene skal benytte for å nå målene. Teorien sier at virkemidlene skal bestemmes der kompetansen er høyest, altså i den virksomheten hvor aktiviteten utføres. I mange tilfeller angir *tildelingsbrevet*, fra overordnet bevilgningsmyndighet, ikke bare hvilke mål virksomheten skal nå, men også hvilke virkemidler de skal benytte i måloppnåelsen.

Konklusjon I: Utredningen finner ikke støtte for at lederne i DVU enheten oppfatter formen på tildelingsbrevet som kompliserende. Dette skyldes det forhold at sentrale ledere i DVU enheten aktivt er med på å utforme tildelingsbrevet sammen med den overordnede bevilgningsmyndighet gjennom budsjettarbeidet.

Teorien poengterer viktigheten av å kontinuerlig vurdere validiteten til virksomhetens fastsatte mål. Gjennom en *prosess* for mål- og resultatstyring som sikrer samhandlingen mellom strategi, planprosesser, gjennomføring og oppfølging oppnår virksomhetene dette. *Prosessene* for mål- og resultatstyring som SSØ anbefaler inkluderer ikke alle disse elementene. DVU enheten har imidlertid en *prosess* som er med på å vurdere validiteten til virksomhetens fastsatte mål.

Konklusjon II: Utredningen finner støtte for at DVU enhetens prosess for mål- og resultatstyring sikrer samhandling mellom strategi, planprosesser, gjennomføring og oppfølging. Relevansen til målene som blir stilt DVU enheten er kontinuerlig oppe til vurdering. Enheten oppretter en dialog med overordnet bevilgningsmyndighet for å endre målene i de tilfellene hvor målenes validitet ikke lenger er tilstedeværende.

Statens sterke *kostnadsfokus* ble trukket frem som det siste punktet som kompliserer mål- og resultatstyringen i offentlig sektor. Mål- og resultatstyring skal i henhold til teorien fremme et verdifokus i virksomhetene. Teorien sier at det prioriterte området for virksomhetene skal være på hvilke verdier de klarer å skape, og ikke på hvilke kostnader de klarer å redusere. Til tross for at overordnet bevilgningsmyndighet pålegger sine underliggende virksomheter å styre gjennom mål- og resultatstyring, har de selv beholdt sitt budsjettfokus ovenfor sine underlagte virksomheter.

Konklusjon III: Det finnes delvis støtte for at statens kostnadsfokus kompliserer bruken av mål- og resultatstyring i DVU enheten. Lederne i DVU enheten har et sterkt kostnadsfokus, men det begrunnes med at de er pålagt å rapportere brukte midler opp mot budsjetterte midler til overordnet bevilgningsmyndighet. Internt i DVU enheten er imidlertid verdifokuset på vei frem.

Det at utredningen bare delvis finner støtte for at formen på *tildelingsbrevet*, *prosessene* som inngår i mål- og resultatstyringen og statens *kostnadsfokus* kompliserer mål- og resultatstyringen i DVU enheten, skyldes trolig enhetens kompleksitet. Enheten blir av den grunn gitt mer frihet av overordnet bevilgningsmyndighet enn det som er vanlig for statlige virksomheter.

8.2 Sentrale elementer i usikkerhetsstyringen

Som det fremkommer i 5.3 Analyse av regelverket for økonomistyring i staten, settes det normer til at alle offentlige virksomheter skal innarbeide rutiner for risiko-/usikkerhetsstyring i den samlede mål- og resultatstyringen. Normene stiller kun krav, og hvor god hver enkelt metode er kan sies å være individuelt. Allikevel vil noen avgjørende elementer være viktige for å oppnå suksess med risiko-/usikkerhetsstyringen.

En viktig forutsetning for effektiv risiko-/usikkerhetsstyring er et like stort fokus på de positive, som de negative sidene ved usikkerhet. Foruten et lite fokus på *muligheter* gjennom bevisste og godt formulerte kritiske suksessfaktorer, fokuserer SSØs metode ensidig på de negative aspektene ved usikkerhet. Det rettes ikke oppmerksomhet mot å nyttiggjøre seg av risiko i jakten på nye verdiskapende aktiviteter. For offentlige virksomheter som benytter SSØs metodeverk for risikostyring, vil det være en kompliserende faktor at metoden bryter

med en av teoriens viktigste prinsipper for helhetlig risikostyring. Metodens ensidige fokus på risiko som det negative aspektet ved usikkerhet eliminerer *mulighetene* som følger med. Det negative fokuset ved en slik tilnærming er også medvirkende til at kostnadsfokuset i offentlige virksomheter blir styrket og verdifokuset svekket. LOS-programmets metode utnytter imidlertid *mulighetene* ved å sette ambisiøse mål hvor effekten av *mulighetene* hentes ut. Dette gir følgende konklusjon:

Konklusjon IV: Utredningen finner støtte for at LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring til dels oppfyller teoriens antakelse om at risikostyringen skal ha et like stort fokus på det positive som det negative. Imidlertid fokuseres styringen underveis i prosjektene hovedsakelig på håndtering av risiko. Dette kan forklares med at mulighetene gjerne er flere i antall, men de oppstår og forsvinner i løpet av et kortere tidsrom. Altså større sannsynlighet for realisering, men mindre positiv konsekvens enn den negative konsekvensen av at en risiko inntreffer.

Som det fremkommer av regelverket for økonomistyring i staten skal risiko-/usikkerhetsstyringen tilpasses virksomhetens risiko og vesentlighet. LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring har foruten det tradisjonelle hendelsesfokuset på usikkerheter, fokus på utfallet av det kontinuerlig hendelsesforløpet. Dette fokuset kommer frem gjennom at usikkerheter blir estimert på grunn av mangelfull informasjon i planlegging- og gjennomføringsfaser. *Estimatusikkerhet* blir ikke fokusert på verken av SSØ eller teorien. Dette gir følgende konklusjon:

Konklusjon V: Utredningen finner støtte for at LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring er tilpasset virksomhetens risiko og vesentlighet. Foruten det tradisjonelle fokuset på sannsynligheten for at en hendelse inntreffer, med påfølgende konsekvens, fokuseres det også på estimatusikkerhet.

Utgangspunktet for valg av *risikostrategi* avhenger ifølge SSØ og teorien av om virksomheten skal akseptere eller avvise en risiko på grunnlag av om den er ønsket eller uønsket. LOS-programmet har ingen dokumentert *strategi* for hvordan de behandler uønskede risikoer. De skiller kun mellom fire *strategier* for ønsket risiko. Allikevel er flere prosjekter i programmet blitt terminert i planleggingsfasen på grunn av at risikoen har vært for stor. Dette gir følgende konklusjon:

Konklusjon VI: Utredningen finner støtte for at LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring ikke inneholder en dokumentert strategi for hvordan uønsket risiko skal behandles. Selv om LOS-programmets metode ikke har noen eksplisitt strategi for behandling av uønsket risiko, finner utredningen støtte for at en strategi fremkommer implisitt gjennom de to strategiene å overføre usikkerhet, eller redusere usikkerhet.

8.3 Hovedkonklusjoner

Utredningens problemstilling er: *hvordan er LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring utformet for å imøtekomme økonomiregelverkets krav, og i hvilken grad kan usikkerhetsstyringen sies å være integrert i mål- og resultatstyringen?* Det kravet som fremkommer fra regelverket er en norm om at alle statlige virksomheter skal ha risikostyring, og at den er tilpasset virksomhetens risiko og vesentlighet. LOS-programmet har allerede innarbeidede rutiner for risiko-/usikkerhetsstyring, og som det fremkommer i konklusjon V, er den tilpasset virksomhetens risiko og vesentlighet. LOS-programmets metode for usikkerhetsstyring tilfredsstiller derfor kravet til risikostyring stilt gjennom regelverket.

Som det fremkommer av metodesammenligningene bygger de ulike metodene for risiko-/usikkerhetsstyring i stor grad på de samme prinsippene. Hvor god hver enkelt metode er, kan sies å være individuelt, men på bakgrunn av konklusjonene IV, V og VI kan LOS-programmets metode sies å være meget god. Metoden oppfyller i hovedsak alle de viktigste antakelsene/prinsippene presentert gjennom teorien for å oppnå suksess med risikostyringen. Selv om metoden totalt sett kan sies å være meget god, vil det være av vesentlig betydning at virksomhetens strategier blir dokumentert. Udokumentert praksis fremmer ikke læring, og strider i mot teoriens prinsipper for helhetlig styring.

Ved at virksomheten har en god metode for risiko-/usikkerhetsstyring sikrer den en strukturert tilnærming til å identifisere, vurdere, håndtere og følge opp risiko i hele virksomheten. For å oppnå de potensielle gevinstene en slik metode kan gi, er det avgjørende at virksomheten integrerer risiko-/usikkerhetsstyringen i den øvrige mål- og resultatstyringen. Som det fremkommer av analysen, etterspør ulike brukere av DVUs usikkerhetsrapport ulik informasjon. Det utarbeides og distribueres imidlertid en standard usikkerhetsrapport hvor de individuelle brukernes informasjonsbehov ikke er tatt hensyn til. Det er et stort

forbedringspotensial i integreringen av usikkerhetsstyringen i mål- og resultatstyringen ved å bedre de ulike brukernes nytteverdi av usikkerhetsrapporten. Det kan derved hevdes at DVU enheten bare delvis lykkes i å integrere usikkerhetsstyringen i mål- og resultatstyringen.

9. Forslag til videre forskning

Denne utredningen er begrenset i sitt omfang. Hovedtemaet i utredningen er ulike metoder for risiko-/usikkerhetsstyring. Av den grunn har det vært nødvendig å avgrense utredningen til å kun fokusere på ett studieobjekt. Et spennende område for videre forskning hadde vært å fokusere mindre på metodesammenligninger, for på den måten å kunne fokusere på flere studieobjekter. Det ville vært spennende å analysere ulikheter mellom måten ulike virksomheter har tilpasset risikostyringen til sin virksomhet, og hvordan ulike virksomheter opplever de faktorene som kompliserer mål- og resultatstyringen i offentlig sektor. Det vil trolig være store variasjoner mellom ulike sektorer med tanke på hvordan de innretter den økonomiske styringen etter normene i regelverket for økonomistyring i staten.

Utredningen fokuserer bare på offentlige virksomheter. For å få et enda bedre bilde av de forhold som kompliserer virksomhetsstyringen i offentlig sektor, hadde det vært spennende å gjennomføre en samlet analyse med både private og offentlige virksomheter, for å se de faktorene som kompliserer den økonomiske styringen i offentlig sektor klarere.

Litteraturliste

Bøker

Anthony, R.N. og Govindarajan, V. (2004) – Management control systems. McGraw-hill. 11. utgave.

Busch, T. et al. (1999) – Økonomistyring i det offentlige. Tano Aschenhoug. 2. utgave.

Deloach, J. (2000) - Enterprise-Wide Risk Management: Strategies for Linking Risk & Opportunity. Prentice Hall.

Ghauri, T. og Grønhaug, K. (2002) – Research methods in business studies. A practical guide. Pearson Education Limited. 2. utgave.

Grønmo, S. (2004) - Samfunnsvitenskapelige metoder. Fagbokforlaget.

Jacobsen, D.I. (2002) – Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Høyskoleforlaget AS.

Johannessen, A. et al. (2006) - Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode. Abstrakt forlag. 3. utgave.

Johnsen, L.G.W. (2005) – Balansert risikostyring – Praktisk metode for virksomheter. Gyldendal Akademiske. 1. utgave.

Kaplan, R.S. og Atkinson A.A. (1998) – Advanced management accounting. Internasjonal utgave. Prentice Hall. 3. utgave.

Kaplan, R.S. og Norton D.P. (2004) – Strategy maps. Converting intangible assets into tangible outcomes. Harvard business school press. (Nr.1).

Kaplan, R.S. og Norton D.P. (1996) – The Balanced Scorecard: translating strategy into action. Harvard business school press.

Merna, T. og Al-Thani, F.F. (2005) – Corporate Risk Management: An organisational perspective. John Wiley & Sons, Ltd.

Opstad, L. (2006) – Økonomistyring i offentlig sektor. Gyldendal Akademiske.

PRINSIX (2005) – Veiledning i håndtering av usikkerhet. Forsvarets overkommando. 3. utgave.

Simons, R. (2000) - Performance measurement & control systems for implementing strategy: text & cases. Prentice Hall.

Troye, S.V. og Grønhaug, K. (2005) – Utredningsmetodikk. Hvordan skrive en utredning til glede for både deg selv og andre. Tano. 3. utgave.

Yin, R. K. (2003) – Case study research – Design and methods. Sage publications.

Artikler, rapporter og publikasjoner

Bjørnenak, T. (2003) – Strategisk økonomistyring – en oversikt. Magma Nr.2–2003.

Kaplan, R.S. og Norton, D.P. (2000) – Having trouble with your strategy? Then map it. Harvard business review. September-oktober.

Kaplan, R.S. og Norton, D.P. (2004) – How strategy maps frame an organization's objectives. Financial Executive. Mars/april. (Nr.2).

Kaplan, R.S. og Norton, D.P. (2001) – Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management: part 1. Accounting horizons. Vol 15. No.1 Mars.

Det Kongelige Finansdepartement (2006) - Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Det Kongelige Finansdepartement.

Reinholtsen, M og Olsen, H.N. (2000) – Helhetlig risikostyring: En strategi som forsterker sammenhengen mellom risiko og mulighet. Praktisk Økonomi og Finans 03.2000. Cappelen Forlag.

Senter for statlig økonomistyring (2007) - Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling.

Senter for statelig økonomisk styring (2006) – Risikostyring i staten. Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen.

Simons, R. (1995) – Control in an age of empowerment. Harvard Business Review, March-April 1995.

Simons, R. (1994) – How new top managers use control systems as levers of strategic renewal, Strategic Management Journal Vol. 15, 1994.

Smith, M. (2005) – Performance measurement & management: a strategic approach to management accounting. SAGE publications Ltd.

Sobel, P.J. og Reding, K.F. (2004) – Aligning corporate governance with enterprise risk management. Management accounting quarterly. Vol.5, nr.2.

Stemsrudhagen, J.I. (2003) – Balansert målstyring: fra måling til strategisk ledelse. Magma Nr.2-2003.

Internett sider

www.ey.no

- [http://www.ey.com/global/download.nsf/Norway/Virksomhetsstyring_presentasjon/\\$file/Presentation%20virksomhetsstyring.pdf](http://www.ey.com/global/download.nsf/Norway/Virksomhetsstyring_presentasjon/$file/Presentation%20virksomhetsstyring.pdf) (13.02.2007)

www.odin.dep.no

- <http://www.odin.dep.no/fd/norsk/dok/regpubl/stprp/010001-030044/hov001-bn.html> (22.01.2007)

www.mil.no

- 1) <http://www.mil.no/fst/los-p/start/article.jhtml?articleID=113891> (15.03.2007)
- 2) <http://www.mil.no/fst/los-p/start/article.jhtml?articleID=133213> (15.03.2007)

www.regjeringen.no

- http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Statlig_ekonomistyring/Statlig_ekonomistyring/styring/styring2/Styring-og-styringsteknikker.html?id=413892 (01.03.2007)

Intervjuer

Thomas Hurlen	Usikkerhetskoordinator	LOS-programmet
Øystein Vea	Informasjonskoordinator	LOS-programmet
Stian Norløff	Sjef	DVU
Carl Fredrik Røøk	Usikkerhetskoordinator	DVU
Steinar Softeland	Virksomhetskontroller	DVU

Appendix

Intervjuguide – Usikkerhetskontroller DVU

Navn:

Stilling:

Hva er dine ansvarsoppgaver i virksomheten:

1. Hvem mener du er brukerne av usikkerhetsrapporten/informasjonen som du utarbeider?
2. På hvilken måte og i hvilken form blir usikkerhetsinformasjonen kommunisert til disse brukerne?
3. Hvor ofte blir usikkerhetsinformasjonen kommunisert til de ulike brukerne?
4. Er det den samme informasjonen som blir kommunisert til de ulike brukerne, eller rettes informasjonen individuelt til hver enkelt bruker?

Intervjuguide – Sjef DVU og usikkerhetskoordinator LOS-programmet

Navn:

Stilling:

Hva er dine ansvarsoppgaver i virksomheten:

Analyseområde: usikkerhetsrapporten utarbeidet av usikkerhetskoordinator i DVU prosjektet

Carl Fredrik Røøk

1. Anser du din stilling som relevant i forhold til innholdet i usikkerhetsrapporten du mottar?
2. Hvor informativ opplever du usikkerhetsrapporten, da med tanke på detaljeringsgrad, antall rapporterte usikkerheter, hyppighet på rapporteringen etc?
3. Er mulighetsaspektet vedrørende usikkerhet tildelt plass i usikkerhetsrapporten, eller er det bare risikoer som blir kommunisert?

Begreper og forklaringer

Forkortelser:	Forklaring:
BSC	Balanced Scorecard. Det norske begrepet er balansert målstyring.
DVU	Drift, vedlikehold og utvikling. Underenhet av LOS-programmet.
ERP	Enterprise resource planning
EVA	Economic value added. Det norske begrepet er Merverdiavkastning. Sier noe om avkastningen utover avkastningskravet.
EWRM	Enterprise-wide risk management. Det norske begrepet er helhetlig usikkerhetsstyring.
FIF	Forsvarets felles integrerte forvaltningssystem.
ROCE	Return on capital employed. Det norske begrepet er avkastning på sysselsatt kapital.
SSØ	Senter for statlig økonomistyring
Sentrale begrep:	Forklaring:
Helhetlig styring	Styring hvor alle funksjoner i virksomheten integreres.
Muligheter	Det positive aspektet ved usikkerhet.
Mål- og resultatstyring	Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke den informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.
Risiko	Det negative aspektet ved usikkerhet.
Program Golf	Tidligere LOS-programmet i Forsvaret
Usikkerhet	Overordnet begrep for situasjoner eller hendelser der utfallet kan ha negativ (risiko) eller positiv (mulighet) konsekvens.