

Aurora Aldrin
Ingeborg Ditlefsen Roseth

“Vårt overskudd er noen andres overlevelsesgrunnlag”

En casestudie av styringsmekanismer og utfordringer ved kostnadseffektivisering i Avinor AS

Masteroppgave i Økonomi og administrasjon
Veileder: Elsa Solstad og Inger Johanne Pettersen
Mai 2023

Aurora Aldrin
Ingeborg Ditlefsen Roseth

“Vårt overskudd er noen andres overlevelsesgrunnlag”

En casestudie av styringsmekanismer og utfordringer ved kostnadseffektivisering i Avinor AS

Masteroppgave i Økonomi og administrasjon
Veileder: Elsa Solstad og Inger Johanne Pettersen
Mai 2023

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
NTNU Handelshøyskolen



Kunnskap for en bedre verden

Forord

Den følgende avhandlingen inngår som en avsluttende del av mastergradsstudiet i økonomi og administrasjon ved NTNU Handelshøyskolen i Trondheim, med spesialisering i økonomistyring. Studien utgjør 30 studiepoeng, og markerer slutten på fem år med høyere utdanning.

Arbeidsprosessen har tidvis vært svært utfordrende, men likevel lærerikt, engasjerende og inspirerende. Studien har gitt oss et dyptgående innblikk i hvordan Avinor AS bruker styringsmekanismer for å oppnå kostnadseffektivitet, samt styringsutfordringer mellom konsernnivået og lufthavnnivået. Dette opplever vi som svært interessant å undersøke på grunn av den unike Avinormodellen, selskapets aktualitet for den norske befolkningen, og dagens økonomisk pressede situasjon.

Vi vil rette en stor takk til alle informantene i Avinor som har tatt seg tid til å delta og gjøre studien innholdsrik. Vi takker for deres åpenhet, villighet og interesse for å hjelpe oss i mål, for å ha gitt oss innsyn i nyttige dokumenter, og for å ha gjort prosessen så smidig som mulig. En spesiell takk må også rettes til våre veiledere Elsa Solstad og Inger Johanne Pettersen for gode innspill gjennom prosessen, og for å ha stilt opp når vi møtte på utfordringer.

Innholdet i denne oppgaven står for forfatterenes regning.

Trondheim, 25.mai 2023



Aurora Aldrin



Ingeborg Ditlefsen Roseth

Sammendrag

Avinor er en offentlig aktør som skal være selvfinansiert gjennom Avinormodellen. Dette innebærer at overskuddet fra de fire største lufthavnene i Norge skal subsidiere de resterende 39 flyplassene. I 2018 la Riksrevisjonen fram en undersøkelse av Avinor og selskapets eier, Samferdselsdepartementet, som påpekte en kostnadsøkning i virksomheten (Riksrevisjonen, 2018). På tross av forsøk på å redusere kostnadsbasen, er Avinor under et stadig press for å effektivisere driften ytterligere. Studiens formål er å få innsikt i Avinors styringsmekanismer og utfordringer ved kostnadseffektivisering, gjennom følgende problemstilling: *Hvilke styringsmekanismer og utfordringer kan oppstå når Avinor AS ønsker å gjennomføre kostnadseffektivisering?*

Studien baseres på en kvalitativ, deskriptiv casestudie av Avinor, basert på dybdeintervju med ni informanter fra konsernledelsen samt ledere ved det operative nivået. Dette er supplert med en dokumentstudie. For å få et helhetlig perspektiv på Avinors økonomistyring anvendes tre ulike rammeverk for å besvare problemstillingen; Simons (1995) *Levers of Control, betingelsesteori*, og *institusjonell teori*. Førstnevnte suppleres med teori om tillitsstyring, da empirien viser at tillit er en viktig styringsmekanisme i Avinor, som ikke nevnes eksplisitt i rammeverket. Vi finner dermed at tillit kan supplere Simons (1995) forståelse. Videre finner vi at Avinor bruker ulike styringsmekanismer innen samtlige av Simons' (1995) kontrollspaker. Studien avdekker dynamiske spenninger mellom trossystemet og barrieresystemet, og mellom diagnostiske og interaktive styringssystem. Vi finner at top-down styringsmekanismer er dominerende som følge av et statlig eierskap, samt plikten til å opprettholde sikkerhet og stabilitet. Bruk av slike styringsmekanismer lar konsernledelsen overvåke måloppnåelse og bremse uønskede handlinger, uten at disse krever overdreven involvering eller ressurser. Overvekten av top-down styring medfører likevel utfordringer i form av suboptimale skyvekamper av kostnader, og et smalt gjenstående handlingsrom for ytterligere kostnadseffektivitet. Videre finner vi at Avinor har en divisjonalisert og sentralisert struktur som resulterer i trege endringsprosesser. Studien avdekker også andre utfordringer, herunder potensielt eksternt omdømmetap, prioritering av interessenter, intern motstand på lufthavnene og lokale tilpasningsproblemer. Vi finner at et legitimitetsbehov, usikkerhet i omgivelsene samt begrensede skaleringsmuligheter kan forklare disse utfordringene.

Abstract

Avinor is a public actor that is self-financed through the Avinor model. This means that the profits from the four largest airports in Norway subsidize the remaining 39 airports. In 2018, The Office of the Auditor General of Norway presented an investigation into Avinor and the company's owner, the Ministry of Transport, which pointed out a cost increase in the organization (Riksrevisjonen, 2018). Despite attempts to reduce the cost base, Avinor is under constant pressure to make operations more efficient. The purpose of this study is to gain insight into Avinor's control mechanisms and management challenges in attempts of cost-efficiency, through the following problem statement: *Which control mechanisms and challenges can arise when Avinor AS wants to carry out cost-efficiency?*

The study is based on a qualitative, descriptive case study of Avinor, through in-depth interviews with nine informants from group management and managers from the operative level. This is supplemented by a document study. In order to get a holistic perspective on management control in Avinor, three different frameworks are utilized to answer the problem statement; Simons (1995) *Levers of Control*, *Contingency Theory*, and *Institutional Theory*. The former is supplemented with theory on trust management, as the empirical evidence shows that trust is an important control mechanism in Avinor, which is not explicitly mentioned in the framework. We thus find that trust can supplement Simons' (1995) understanding. Furthermore, we find that Avinor uses different control mechanisms within all of Simons' (1995) levers of control. The study reveals dynamic tensions between the belief system and the boundary system, and between diagnostic and interactive management control systems. We identify a dominance of top-down control mechanisms due to state ownership, as well as the duty to maintain security and stability. Using such mechanisms allows group management to monitor performance and avoid unwanted actions, without excessive involvement or resources. The dominance nevertheless entails management challenges such as suboptimal pushing of costs, and a narrow remaining room for maneuver to be cost-efficient. Furthermore, we find that Avinor has a divisionalized and centralized structure which leads to inertia. The study also identifies other challenges, including potential loss of external reputation, prioritization of stakeholders, internal resistance at the airports, and local adaptation problems. We find that a need for legitimacy, uncertainty in the environment and limited scaling possibilities can explain these challenges.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn og motivasjon	1
1.2 Problemstilling og avgrensning	2
1.3 Struktur	4
2 Teoretisk grunnlag	5
2.1 Økonomistyring og styringsmekanismer	5
2.1.1 Økonomistyring i offentlig sektor	6
2.2 Levers of Control	8
2.2.1 Trossystemer	10
2.2.2 Barrieresystemer	10
2.2.3 Diagnostiske styringssystemer	11
2.2.4 Interaktive styringssystemer	12
2.2.5 Samspeilet mellom kontrollspakene	13
2.2.6 Levers of Control og tillit	14
2.3 Tillitsstyring	15
2.4 Betingelsesteori	15
2.4.1 Usikkerhet i omgivelsene	17
2.4.2 Struktur	17
2.4.3 Størrelse	18
2.4.4 Teknologi	18
2.5 Institusjonell teori	19
2.5.1 Legitimitet og omdømme	19
2.5.2 Isomorfisme	20
2.5.3 Styringsmekanismer og endring	21
2.6 Oppsummering	22
3 Metodisk tilnærming	23
3.1 Vitenskapsteoretisk ståsted	23
3.2 Forskningstilnærming	24
3.3 Forskningsdesign	24
3.4 Datainnsamling	26
3.4.1 Utvalg	27
3.4.2 Dybdeintervju	28
3.4.3 Dokumentstudier	29
3.5 Dataanalyse	31
3.5.1 Transkribering	31
3.5.2 Koding og temaidentifikasjon	31
3.6 Forskningskvalitet	32
3.6.1 Reliabilitet	32

3.6.2 Validitet	33
3.6.3 Generaliserbarhet	34
3.7 Vurdering av etisk ansvar	34
3.7.1 Informert samtykke og konfidensialitet	35
4 Kontekstbeskrivelse	36
4.1 Strategi og samfunnsoppdrag	37
4.2 Avinormodellen	39
4.3 Avgiftfastsettelse	39
5 Empiriske funn	41
5.1 Tillit, verdier og grenser gir frihet under ansvar	41
5.1.1 Tillit og verdier	41
5.1.2 Standarder og rammebetingelser	43
5.1.3 Oppsummering av funnet	45
5.2 Sentralisering og desentralisering med interaktive prosesser	45
5.2.1 Sentralisering og top-down prosesser	45
5.2.2 Desentralisering og bottom-up prosesser	48
5.2.4 Oppsummering av funnet	51
5.3 Standardisering og legitimering i usikre omgivelser	52
5.3.1 Standardisering og omdømme	52
5.3.2 Legitimering overfor interessenter	55
5.3.3 Usikkerhet og tilpasningsproblem	56
5.3.4 Oppsummering av funnet	57
5.4 Oppsummering av empiriske funn	58
6 Analyse	59
6.1 Spenning mellom trossystem og barrieresystem	59
6.2 Spenning mellom diagnostiske og interaktive kontrollspaker	62
6.3 Legitimitet, institusjonalisering og støy utfordrer standardisering	65
7 Konklusjon	70
7.1 Bidrag og implikasjoner	71
7.2 Begrensninger og kritikk til egen studie	72
7.3 Forslag til videre forskning	73
Litteraturliste	75
Vedlegg 1: Informasjonsskriv til informanter	80
Vedlegg 2: Intervjuguide	84

Figuroversikt

Figur 1: Simons (1995) Levers of Control	9
Figur 2: Sammenhengen mellom betingelsesvariablene, styringssystemet, og utfallsvariablene	16
Figur 3: Organisasjonskartet til Avinor	36

Tabelloversikt

Tabell 1: Intervjuoversikt	28
Tabell 2: Dokumentoversikt	30
Tabell 3: Avgiftsutvikling, NOK	40

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og motivasjon

Reformbevegelsen *New Public Management* har preget offentlig sektor sterkt de siste tiårene, og ført til et større fokus på resultatmåling og effektivisering (Busch & Vanebo, 2021). Fokusskiftet har påvirket økonomistyringen og bruk av styringsmekanismer i statlige selskaper, med økt krav om effektivitet, nedskjæring og desentralisering, kulturutvikling og serviceledelse (ibid.). Kravet om effektiv ressursbruk har vært en prioritering for mange regjeringer, og presiseres i reglementet for statlig økonomistyring som et grunnleggende styringsprinsipp for virksomheter (Finansdepartementet, 2022). Temaet har likeledes vært gjentakende i flere av Regjeringens perspektivmeldinger, der det senest var et fokus i 2021. Da presenterte Finansdepartementet effektiv ressursbruk som avgjørende for å opprettholde et godt tjenestetilbud og tillit til det offentlige, med en forutsetning om at alle statlige virksomheter skal gjennomføre tiltak for å bli mer effektive (Regjeringen, 2021).

Staten har direkte eierskap i flere virksomheter, deriblant Avinor AS (Regjeringen, 2022). Avinor er landets største lufthavnoperatør, og har et betydelig samfunnsoppdrag om å drifte lufthavnettet sikkert og stabilt. Avinor drifter 43 lufthavner i Norge, hvorav kun en håndfull av disse genererer tilstrekkelige inntekter til å oppnå overskudd. Opprettholdelsen av et sikkert og stabilt tilbud ved samtlige lufthavner sikres av Avinormodellen – en finansieringsmodell som innebærer at de fire bedriftsøkonomisk lønnsomme lufthavnene krysssubsidierer de bedriftsøkonomisk ulønnsomme. Av den grunn, og som resultat av krav fra eier, er selskapet underlagt et stort press på å være kostnadseffektive for å opprettholde det norske lufthavnettet på lang sikt. Dette oppdraget kompliseres som følge av usikkerhet i omgivelsene, der Avinor som en sikkerhetsorganisasjon i flybransjen er særlig utsatt.

I 2018 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av Avinor, som avdekket en sterk kostnadsvekst i selskapet. Følgelig ble Samferdselsdepartementet som virksomhetens eier kritisert for å ha for lite kontroll på kostnadsutviklingen, samt mangelfull informasjon om kostnadseffektiviteten (Riksrevisjonen, 2018). Undersøkelsen ble møtt med bekreftelse fra NHO

Luftfart, som formidlet en bekymring fra bransjen angående potensiell økning i lufthavnavgifter som følge av stabilt økende kostnader, og svak vekst i kommersielle inntekter (Lorentzen, 2018). Før den tid har Avinors kostnadsnivå vært et omdiskutert tema i bransjen. På bakgrunn av dette arbeider Avinor kontinuerlig for å oppnå legitimitet og skape tillit overfor interessenter. Avinor har selv formidlet i sine virksomhetsplaner at effektivisering av driften har stått høyt på agendaen de seneste fem til ti årene, og understreket at hovedfokuset for 2023 vil være kostnadsoptimalisering og effektivisering (Avinor, 2022b).

Et litteratursøk avdekker bred forskning på økonomistyring og styringsmekanismer i offentlig sektor (Hood, 1995; Fallan & Pettersen, 2010; Verbeeten & Spékle, 2015; Funck & Karlsson, 2020). Likevel anser vi fagfeltet som aktuelt å studere i lys av det økte fokuset på effektiv ressursbruk. Videre er Avinors økonomistyring interessant å undersøke da sikkerheten skal overholdes, samtidig som kostnadseffektiv drift er nødvendig for å opprettholde Avinormodellen. Dette styringsdilemmaet innebærer en kompleks økonomistyring som påvirkes ytterligere av høy ustabilitet i bransjen. Kritikken av Avinors kostnadsutvikling, både av Riksrevisjonen (2018) og i media for øvrig, viser samfunnsinteressen for selskapet. Forskning på hvordan et samfunnskritisk selskap styrer virksomheten for å oppnå kostnadseffektivitet kan dermed gi et nyttig bidrag til økonomistyringsfagfeltet.

1.2 Problemstilling og avgrensning

Avinor er et aksjeselskap underlagt Samferdselsdepartementet som fullverdig eier (Regjeringen, 2022). Det statlige eierskapet av organisasjonen innebærer pliktig rapportering til Samferdselsdepartementet, som igjen får sitt oppdrag fra Stortinget og Regjeringen. Dermed er Avinor per definisjon en del av norsk offentlig sektor, der åpenhet og transparens kan ses på som viktige bidragsyttere for å sikre tillit i befolkningen. Dette er en viktig del av selskapets forpliktelse til det offentlige. Vi har formulert følgende problemstilling:

Hvilke styringsmekanismer og utfordringer kan oppstå når Avinor AS ønsker å gjennomføre kostnadseffektivisering?

Studien har som formål å undersøke hvilke styringsmekanismer som brukes, hvordan disse brukes, og hvilke utfordringer som oppstår mellom konsernet og lufthavnene i kostnadseffektiviseringsarbeidet. Problemstillingen nevner ulike begreper som er nødvendig å forklare, herunder styringsmekanismer, kostnadseffektivitet og styringsutfordringer.

Styringsmekanismer er en del av styringssystemer, der det engelske begrepet for sistnevnte er “management control systems” (MCS). Malmi og Brown (2008) definerer styringsmekanismer, styringssystem og samspillet mellom disse slik: “*De systemer, regler, praksiser, verdiene og andre aktiviteter ledere iverksetter for å styre ansattes atferd, bør kalles styringsmekanismer. Dersom de er komplette systemer, i motsetning til en enkeltstående regel, bør de kalles styringssystemer*” (s.290, vår oversettelse).

Styringsutfordringer består av begrepene styring og utfordring. *Styring* kan defineres som “(...) *et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formaliserte styringsinstrumenter*” (Christensen et al., 2009, referert i Ladegård & Vabo, 2011, s. 26), og *utfordringer* omfatter noe som er vanskelig å håndtere. Vi forstår dermed styringsutfordringer som utfordringer som kan forekomme i arbeidet med å fatte beslutninger og påvirke atferd tilknyttet målet om kostnadseffektivitet.

Kostnadseffektivitet kan defineres som forholdet mellom produksjonsverdi og ressursinnsats (Busch & Vanebo, 2021). I vår studie omfatter begrepet evnen til å redusere kostnadsvekst, og å nå virksomhetens mål til lavest mulig kostnad – der oppnåelse av kostnadseffektivitet kan måles ved hjelp av kostnadsdrivere, prestasjonsindikatorer og intern sammenligning med andre enheter.

Kostnadseffektivitet vil ses opp mot Avinors strategi om sikker og stabil drift, som er en sentral del av Avinors samfunnsoppdrag. Avinor uttaler følgende på sine egne hjemmesider: “*Samfunnsoppdraget til Avinor er å sikre heile Noreg gode luftfartstenester (...). Verksemda skal drivast på ein sikker, effektiv og miljøvenleg måte, og sikre god tilgang for alle gruppar reisende*” (Avinor, u.å.). *Sikker* drift innebærer at Avinor opprettholder et akseptabelt sikkerhetsnivå for alle involverte parter, med identifisering, samt eliminering av risikoer og farer tilknyttet luftfartsanlegg. *Stabil* drift innebærer at lufthavntjenestene kontinuerlig opprettholdes,

eksempelvis ved døgnåpne flyplasser for å håndtere ambulansetraffikk, nødvendige tjenester som flytårn, sikkerhetskontroll, samt plass-, brann- og redningstjenester til enhver tid (ibid.). Prioritering av sikker og stabil drift ble påpekt som en av seks uttalte ambisjoner for Avinors strategiske retning i den seneste virksomhetsplanen, og anses som selskapets strategi i vår studie (Avinor, 2022b). Opprettholdelse av et kostnadseffektivt nivå er sentralt for å beholde konsesjonen som lufthavnoperatør, uten å gå på bekostning av sikkerheten og stabiliteten.

For å besvare problemstillingen har vi gjennomført en kvalitativ studie med totalt ni informanter, supplert med en dokumentstudie av sentrale dokumenter. Oppgaven har et internt fokus, og avgrenses til å undersøke nivået mellom konsernledelsen og lufthavner gjennom å intervjuere ledere ved disse nivåene. Konsernledelsen implementerer og kommuniserer styringsmekanismer som skal anvendes lengre ned i selskapet, og legger dermed generelle premisser for hvordan Avinor skal oppnå kostnadseffektivitet. Lufthavnene på operativt nivå skal utføre oppgaver i tråd med føringer fra konsernledelsen for å oppnå ønsket resultat. Studien har ikke til hensikt å tilby en fasit på hvordan Avinor best skal drive sin økonomistyring for å sikre kostnadseffektivitet.

1.3 Struktur

Oppgaven er strukturert i syv hovedkapitler. I det første kapitlet har vi introdusert prosjektets bakgrunn og motivasjon, samt redegjort for studiens problemstilling, med begrepene og konseptene som undersøkes i studien. Vi har også avgrenset problemstillingen. Det andre kapitlet presenterer økonomistyringslitteratur samt studiens teoretiske rammeverk; Simons (1995) *Levers of Control*, *betingelsesteori* og *institusjonell teori*. Førstnevnte vil suppleres med teori om tillitsstyring. Det tredje kapitlet presenterer studiens metode og fremgangsmåte, der valg tilknyttet dette argumenteres for. Dette innebærer vitenskapsteoretisk ståsted, forskningsdesign, datainnsamling, dataanalyse, vurdering av forskningskvalitet samt etisk ansvar. Således gis en detaljert gjennomgang av hvordan studiens data ble innsamlet, behandlet og analysert. I fjerde kapittel presenteres kontekstbeskrivelsen for caset, mens det femte kapitlet gjennomgår våre empiriske funn. Funnene blir diskutert i lys av de teoretiske rammeverkene i analysen i kapittel seks. Dette konkluderes i det syvende og siste kapitlet, med studiens bidrag og implikasjoner samt forslag til videre forskning.

2 Teoretisk grunnlag

Dette kapitlet belyser aktuelle teorier og rammeverk som brukes i analysen av studiens empiri. Inkludert er en redegjørelse av økonomistyringsperspektiver og styringsmekanismer, samt økonomistyring i offentlig sektor. De utvalgte rammeverkene for studien er Simons (1995) *Levers of Control*, *betingelsesteori* og *institusjonell teori*. I tillegg inkluderes teori om tillitsstyring som et supplement til førstnevnte, da tillit viste seg å være et sentralt tema i forskningsprosessen. Simons (1995) sitt rammeverk brukes for å belyse hvilke styringsmekanismer Avinor vektlegger i arbeidet med kostnadseffektivitet, hvordan disse forholder seg til hverandre og potensielle spenninger. Betingelsesteorien (Otley, 1980; Chenhall, 2003; Otley, 2016) lar oss velge avgrensede kontekstvariabler som påvirker bruk av styringsmekanismer, noe som er aktuelt i en bransje som stadig opplever ustabilitet med betydning for tilpasningen. Rammeverkene regnes som normative.

Institusjonell teori, som regnes som deskriptiv, anvendes for å forklare hvordan Avinors styringsmekanismer påvirkes av sosiale institusjoner. Ny-institusjonell og institusjonell teori brukes for å belyse både det eksterne og interne perspektivet. Her drøftes legitimitetsbegrepet, isomorfisme, og endringsperspektivet (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983; Burns og Scapens, 2000). Dette kan redegjøre for hvorfor Avinor opererer med visse styringsmekanismer, forklare sammenhenger som ikke er i tråd med klassisk økonomiteori, samt belyse intern motstand mot kostnadseffektivisering. Rammeverkene danner et helhetlig bilde av Avinors styringsmekanismer.

2.1 Økonomistyring og styringsmekanismer

Økonomistyring er et utbredt begrep, der en entydig definisjon er vanskelig å gi (Opstad, 2020). Robert Anthony (1965) omtaler økonomistyring som en prosess der ledere sikrer effektiv innhenting og bruk av ressurser for å nå organisatoriske mål. Anthony (1965) unngikk strategisk planlegging og operasjonell styring i sin beskrivelse, noe som resulterte i en smal formulering med fokus på finansiell styring. Hans syn har i ettertid blitt kritisert for å være lite beskrivende for virkeligheten (Otley, 1994; Langfield-Smith, 1997; Berry et al., 2009; Ferreira & Otley, 2009).

I kontrast til Anthony, anerkjenner Hopwood (1990) tilstedeværelsen av sosiale, politiske og økonomiske faktorer, samt muligheten for at de kan påvirke intern økonomistyring. Otley (1994) anser også eksterne faktorer som avgjørende, og påstår at moderne virksomheter må være fleksible og tilpassningsdyktige i takt med omgivelsene. I likhet med Hopwood og Otley er Simons (1995) kritisk til en tradisjonell tilnærming, og mener ledere kan tilrettelegge for innovasjon og kreativitet uten å ofre kontroll. Han omtaler økonomistyring som de formelle, informasjonsbaserte rutiner og prosedyrer ledere benytter for å beholde eller endre mønstre i organisatoriske aktiviteter (ibid.). Malmi og Brown (2008) har i likhet med Simons et bredt perspektiv, og omtaler økonomistyring som de systemene ledere benytter for å sikre at ansattes atferd og beslutninger er konsistente med virksomhetens mål og strategi (ibid.).

For å oppnå god ressursutnyttelse gjennom økonomistyring bruker ledere styringssystemer for å håndtere og tilpasse organisatoriske aktiviteter (Simons, 1995). Som del av et styringssystem foreligger ulike styringsmekanismer (Malmi & Brown, 2008). Styringsmekanismer kan både være formelle, deriblant regler og budsjett – eller uformelle, eksempelvis normer ved organisasjonskulturen (Langfield-Smith, 1997). Uformelle mekanismer er viktige, da effektiviteten av formelle mekanismer kan avhenge av dem (ibid.). Anthony (1965) la vekt på formelle mekanismer, mens Otley (1994) understreker at styringsmekanismer vil endres i takt med omgivelsene. Både Malmi og Brown (2008) og Simons (1995) hevder at organisasjoner kan benytte en kombinasjon av styringsmekanismer for å nå strategiske mål. Vår studie vektlegger sistnevntes syn på styringsmekanismer.

2.1.1 Økonomistyring i offentlig sektor

Økonomistyring i offentlig sektor skiller seg fra privat sektor, særlig på grunn av ulike strategiske mål og rammebetingelser (Busch & Vanebo, 2021). Offentlige tjenesteproduserende selskap har ikke som mål å maksimere overskudd, men ønsker heller å oppfylle samfunnskritiske oppgaver, og å tilrettelegge for mest mulig velferd for sine brukere med tilgjengelige ressurser (Pettersen & Nyland, 2010). Følgende delkapittel vil forklare kjennetegn ved økonomistyring innen offentlig sektor, for å skape en forståelse for hvorfor Avinor opererer slik de gjør.

De siste tiårene har offentlig sektor vært preget av reformbevegelsen *New Public Management* (NPM), som har effektivisert offentlig økonomistyring gjennom innføring av markedsorienterte styringsmekanismer (Fallan & Pettersen, 2010). Ifølge Hood (1995) var bakgrunnen for reformbevegelsen å redusere forskjeller mellom privat og offentlig sektor, og å skape et fokusskifte fra prosessorientert styring til resultatorientert styring, gjennom doktriner. To doktriner la særlig fokus på kostnader. En av dem stimulerte til intern konkurranse, og skapte rivalisering som førte til reduserte kostnader. En annen doktrine fremhevet disiplin og sparsomhet av ressursbruk (ibid.). Utviklingen har medført større grad av delegering gjennom budsjettfullmakter. Samtidig består fremdeles gamle styringsformer (Fallan & Pettersen, 2010).

Busch og Vanebo (2021) påpeker fire modeller som representerer overgangen fra tradisjonell offentlig styring til NPM; *krav om effektivitet, nedskjæring og desentralisering, kulturutvikling og serviceledelse*, og påpeker både positive og negative sider ved disse. Verbeeten & Speklé (2015) finner at en resultatorientert kultur kan forbedre prestasjon og effektivitet i offentlig sektor. Dersom dette kombineres med desentralisering, kan desentraliseringen bidra til bedre resultater i offentlige virksomheter (ibid.). I sin gjennomgang av NPM-litteratur, formidler Funck & Karlsson (2020) hvordan NPM har hatt en internasjonal påvirkning på offentlig sektor. Imidlertid finner de at forskningen er noe begrenset, med et overdrevent fokus på kvantitative målinger, der kompleksiteten av offentlig forvaltning har en tendens til å bli oversett.

Sparsomhet av ressursbruk fordrer at selskaper arbeider effektivt (Hood, 1995). Effektivitetsbegrepet kan inndeles i tre dimensjoner; kostnadseffektivitet, formåls effektivitet og prioriteringseffektivitet (Opstad, 2020). Formåls effektivitet måler forholdet mellom resultat og innsats, der resultatet ses opp mot målet som ble satt. Prioriteringseffektivitet måler om ressursene har blitt prioritert og brukt riktig (ibid.). Kostnadseffektivitet måler forholdet mellom produksjonsverdi og ressursinnsats (Busch & Vanebo, 2021). Måling av kostnadseffektivitet er imidlertid utfordrende i offentlig sektor, da ressursforbruk og verdiskapning ikke kan måles i omsetning og produksjonskostnader. Likevel kan offentlige virksomheter finne indikatorer som sier noe om utviklingen over tid (ibid.). Kober et al. (2007) undersøkte relasjonen mellom styringsmekanismer og strategi, og fant at tverrfaglige grupper ble benyttet for å være kostnadseffektive. Gausel & Scrase (2012) gjennomførte en studie av DNBs kostnadsprogram,

og presenterte ti bud for strategisk kostnadsstyring basert på empiriske funn. Budene inkluderer deriblant å ha riktige folk med i arbeidet og prioritere ressursinnsats, samt etablere felles arbeidsprosesser og skape en forbedringskultur. De trekker også frem enhetlig rapportering som særlig viktig i komplekse kostnadsprogram med desentralisert implementeringsansvar, for å sikre konsistente besparelser. Kvartalsvise prognoser pekes også på som et godt styringsverktøy for kostnadseffektivitet, da man får tidlige signaler om status for måloppnåelse (ibid.).

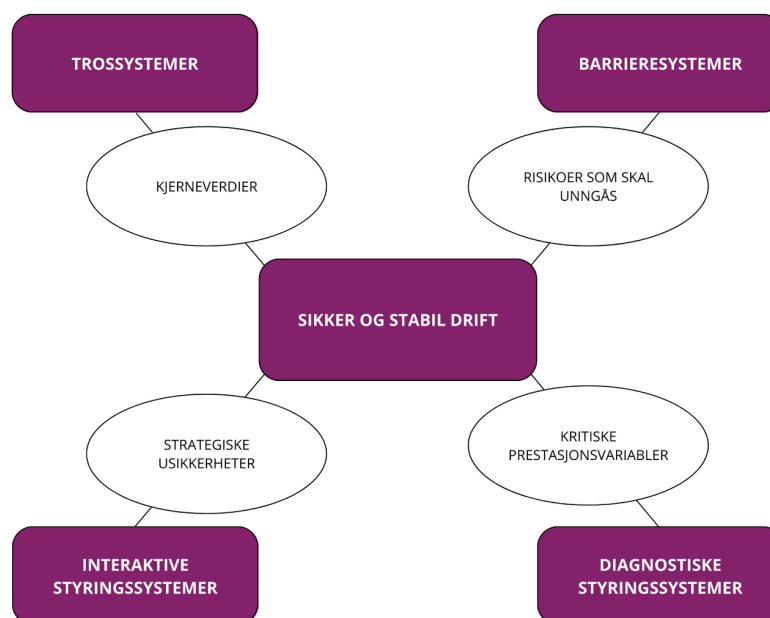
Andreassen (2017) fremlegger konklusjoner fra produktivitetskommissjonen, som mener styringen i staten består av for mange mål og detaljerte krav, og for lite mulighetsorientering. På bakgrunn av en stadig endrende kontekst, mener Andreassen (2017) at økonomistyring i offentlig sektor vil forbedres dersom oppmerksomheten rettes mot overordnede mål, og ved at handlingsrom delegeres til aktører med kompetanse. Hun argumenterer videre for at virksomheter i offentlig sektor begrenses av redselen for å gjøre feil, og mener for mye ressurser brukes på kontrolltiltak fremfor tjenesteutvikling (ibid.). Dette har en sammenheng med et redusert handlingsrom for offentlige selskap, sammenlignet med private, ettersom retningslinjer, rammebetingelser og krav fra myndigheter skaper begrensninger (Busch & Vanebo, 2021).

2.2 Levers of Control

Avinor er en offentlig aktør som opererer i komplekse omgivelser med reguleringer og interessenter, der helhetlig økonomistyring er sentralt for å styre virksomheten (Busch et al., 2011). Simons (1995) gav et bidrag til dette helhetsperspektivet med rammeverket *Levers of Control* (LoC), som i denne studien anvendes som et verktøy for å analysere Avinors styringsmekanismer samt dynamiske spenninger. Simons (1995) belyser viktigheten av sammenhengen mellom økonomistyring og strategi, og utformer fire *kontrollspaker*, der en endringstilnærming kan anvendes ved å vektlegge en eller flere spaker (ibid.). Fokuset er på strategiimplementering med en implisitt forventning om at ledelsen klarer å skreddersy styringsmekanismer på en hensiktsmessig måte for å balansere forutsigbarhet og vekst (Martyn et al., 2016). Det søkes dermed samsvar mellom organisatoriske mål og ansattes atferd, da ansatte bidrar til måloppnåelsen (Simons, 1995). Ledernes verdier, syn på ansatte, og sannsynlighet for måloppnåelse vil påvirke sammensetningen av styringsmekanismer (Martyn et al., 2016).

Simons (1995) kontrasterer en tradisjonell kontrolltilnærming med et formål om å dempe friksjon mellom frihet og styring. Teorien fokuserer på den moderne organisasjonen, der ansatte skal være *myndiggjort* for å sikre hensiktsmessig endringsrespons. Det fremheves to strategitilnærminger; planlagt og fremvoksende (Simons, 1995; Mundy, 2010). Simons (1995) hevder virksomheter må ha førstnevnte, med villighet til å søke etter sistnevnte. Den planlagte strategien anses som intendert og rasjonell, og er utformet ovenfra-og-ned. Her anses formulering isolert fra implementering. Den fremvoksende strategien har derimot en samkjørt strategiformulering og implementering, med en nedenfra-og-opp tilnærming. Dette strategiske perspektivet anses å være spesielt avgjørende gitt dagens forventninger til innovasjon (ibid.).

Simons (1995) fire spaker består av trossystem, barrieresystem, diagnostiske styringssystem og interaktive styringssystem. Disse styringssystemene er direkte tilknyttet fire nøkkelfaktorer, henholdsvis; kjerneverdier, risiko som må unngås, kritiske prestasjonsvariabler og strategiske usikkerheter (ibid.). For at strategiformuleringen og implementeringen skal være vellykket må disse redegjøres for og analyseres. Simons (1995) argumenterer for at alle store virksomheter vil ha lignende styringssystemer, men understreker at ulikheten ligger i ledernes bruk av disse. Figur 1 illustrerer LoC, der Avinors strategi vil være sikker og stabil drift.



Figur 1: Simons (1995) Levers of Control, for Avinor (vår oversettelse).

2.2.1 Trossystemer

Trossystemer har som hensikt å formidle organisasjonens kjerneverdier, formål, og ønsket retning for å inspirere til kreativitet, problemløsning og identifisere nye muligheter (Simons, 1995; Simons 2010). Systemet søker å påvirke underordnetes indre motivasjon til å styres av en forpliktelse til virksomhetens verdigrunnlag. Verdiene betegner organisasjonens unike måte å gjøre noe på, med ønsket nivå på prestasjoner og relasjoner (Simons, 1995; Mundy, 2010). Disse kan være nedskrevet, og brukes for å påvirke virksomhetskulturen og normene. Fokuset ligger således på ansattes atferd, fremfor mål (Simons, 1995). Det er ledelsens ansvar å hjelpe underordnede å forstå virksomhetens verdier, formål og visjoner, slik at de kan ta beslutninger i tråd med dette og forstå deres plass i organisasjonen (ibid.). I likhet med interaktive styringssystem, er trossystemene formelle systemer på tross av at kommunikasjon av verdier kan foregå uformelt (ibid.). Systemene anses som supplerende da et integrert trossystem kan øke det interaktive systemets verdi. For at Avinors ansatte skal adaptere verdiene som sine egne, må de ha tiltro til disse og oppleve at de er forankret i virksomheten. Systemet kan dermed fungere godt dersom toppledelsen har en reell tro på verdiene, der mellomledere er sentrale i verdiimplementeringen for å sikre at verdiene uttrykkes (ibid.). Kommunikasjonen av trossystemet er særlig viktig i store organisasjoner med høy grad av kompleksitet, der ledernes muligheter til å demonstrere verdier gjennom daglige handlinger og aktiviteter begrenses (Martyn et al., 2016).

2.2.2 Barrieresystemer

Barriersystemer begrenser uønsket, opportunistisk oppførsel gjennom ytre rammer for hvilke handlinger som er akseptert (Simons, 1995; Mundy, 2010). Systemet, som har en top-down tilnærming, formulerer grenser for hvilke aktiviteter som er utenfor organisasjonens strategiske handlingsrom eller ikke aksepteres, heller enn strenge regler for hva man *skal* gjøre (Simons, 1995; Simons, 2008). Dette tilrettelegger for kreativitet og handlingsfrihet innenfor etablerte grenser. Detaljerte regler og prosedyrer kan derimot dempe initiativtaking (Simons, 1995). Barrierer baseres på en avveining mellom risikoer og muligheter, der Simons (1995) presenterer to ulike typer; *atferdsbegrensninger* og *strategiske grenser*. Førstnevnte uttrykkes gjerne gjennom etiske retningslinjer, mens sistnevnte begrenser handlinger som kan svekke virksomheten (ibid.).

Grensene kan både fastsettes av toppledelsen, og fra myndighetsreguleringer (Simons, 1995). Atferdsbegrensninger er spesielt sentralt i store, komplekse og desentraliserte organisasjoner der ledelsen ikke har mulighet til å fullstendig overvåke underordnede. Dette påpeker en av fordelene ved barrieresystemet, da det tillater ansvarsdelegering nedover i virksomheten (ibid.). Etersom belønning er kostbart og ikke nødvendigvis har en positiv effekt på prestasjoner, er det i barrieresystemet naturlig å straffe regelbrudd fremfor å belønne regelletterlevelse (ibid.). Barrieresystemet anses som virksomhetens brems for at handlingsfrihet og kreativitet resulterer i uønskede handlinger, hvilket er særlig viktig for organisasjoner som opererer i uforutsigbare omgivelser (Simons, 2000). En ulempe ved systemet er likevel at ansatte kan oppleve det som restriktivt for å gjennomføre arbeidsoppgavene sine på best mulig måte (Simons, 1995).

2.2.3 Diagnostiske styringssystemer

Simons (1994) omtalte diagnostiske styringsmekanismer som formelle tilbakemeldinger brukt av ledelsen for å monitorere organisatoriske utfall. For mange virksomheter vil slike utfall omhandle lønnsomhet, mens det for offentlige aktører kan anses som produktivitet (Anthony & Young, 2003). Styringssystemet innebærer en top-down tilnærming, og fokuserer på å følge opp prestasjonsparametre, og eventuelt behov for korrigerende tiltak ved avvik, uten overdreven lederinvolvering (Simons, 1995; Martyn et al., 2016). Systemet baseres på tradisjonelle styringsmekanismer for å oppnå og overvåke definerte mål, eksempelvis budsjett og resultatregnskap, eller kritiske prestasjonsindikatorer (KPI) tilknyttet virksomhetens strategi (Martyn et al., 2016). I styringsmekanismene ligger en iboende idé om at prestasjonsmål som grunnlag for evaluering og belønning vil skape indre motivasjon hos ansatte (Simons, 1995; Martyn et al., 2016). Således er styringssystemet basert på ex-post evaluering, med tilbakemelding i ettertid av gjennomføring (Simons, 1995).

Diagnostiske styringssystem er hensiktsmessige for å tillate ledelsen å observere hvorvidt progresjonen i etablerte, strategiske mål på ulike organisasjonsnivåer går som planlagt (Mundy, 2010; Martyn et al., 2016). Dette bidrar til at individer eller grupper holdes ansvarlige uten at ledelsen må drive direkte overvåkning (Simons, 1995). Således anses dette styringssystemet som delvis passivt, gjennom å avlaste toppledelsens styringsbehov i den daglige driften. En fallgrube

ved overdreven bruk kan likevel være uetisk atferd, der mål blir viktigere enn anvendte midler for å oppnå disse. Dette er særlig en risiko dersom mål oppleves som krevende og uoppnåelige, hvorav blant annet *utjevning*, eksempelvis gjennom endring av transaksjoner, kan bli gjennomført for å kunne vise til bedre resultater (Simons, 2010).

2.2.4 Interaktive styringssystemer

Interaktive styringssystemer har en bottom-up-tilnærming med involvering av ulike nivåer i virksomheten, som brukes for å tillate fremvoksende strategier gjennom organisatorisk læring (Simons, 1995). Styringssystemet innebærer formelle informasjonssystem som tillater ledelsen å ha en jevn involvering i underordnedes aktiviteter og avgjørelser (Mundy, 2010). Styringen krever således at alle organisasjonens medlemmer deltar aktivt i dialogen, eksempelvis gjennom møtevirkosomhet som tillater innspill og debatt (Martyn et al., 2016). Slike styringssystem er vesentlig i å sikre ansattes myndiggjøring. Videre retter systemet oppmerksomhet mot virksomhetens strategiske sårbarheter og hvordan disse kan håndteres (Simons, 1995; Barros & Ferreira, 2022). Dette er sentralt i store organisasjoner, der direkte kontakt mellom ledelsen og ansatte er mindre tilgjengelig (Simons, 1995). Interaktivitet er således viktig for å dra fordel av ansattes innspill og foreta proaktive endringer – særlig i virksomheter som preges av formell økonomistyring (ibid.). Ifølge Simons (1995) vil ledere som opererer i regulerte bransjer ha nytte av interaktive styringssystemer for å forstå og påvirke den komplekse, sosiale, politiske og tekniske konteksten de befinner seg i. Systemet skaper en organisk styringstilnærming som er relevant i perioder preget av usikkerhet, da strategiendring i større grad er mulig ved tett dialog med ansatte (ibid.).

Interaktive styringssystemer preges av fire særtrekk; innhentet informasjon er essensielt og bearbeides i toppledelsen, men krever likevel kontinuerlig oppmerksomhet fra ledere på alle nivåer i virksomheten (Simons, 1995). Informasjonen blir best diskutert ansikt til ansikt, og systemet anses som en katalysator for å sikre at planer regelmessig utfordres (Simons, 1995; Martyn et al., 2016). Styringssystemene anses gjerne som positive grunnet forbedringspotensialet, men en mulig svakhet er likevel potensiell destabilisering av nåværende styring i organisasjonen, som kan true stabiliteten som skapes av trossystemene (Mundy, 2010).

2.2.5 Samspillet mellom kontrollspakene

Simons (1995) rammeverk refererer til Yin og Yang-samspillet i kinesisk filosofi, som motstridende og utfyllende krefter som bør balanseres. Motstridende styringssystem skaper en spenning mellom frihet med myndiggjøring og grenser med ansvarliggjøring – samt mellom bottom-up deltakelse og top-down styring (ibid.). Yang, som innebærer lys og positivitet, refererer til trossystemets muligheter og det interaktive styringssystemets initiativ og kreativitet. Den negative, mørke Yin, derimot, representerer barrieresystemets grenser og det diagnostiske styringssystemets preg av mål. Spenninger tilrettelegger for kreativitet og et utvidet mulighetsrom innenfor rettlede regler og mål (ibid.). Dette kan redusere opportuniste og sikre effektiv styring (Simons, 1995; Mundy, 2010). Trossystem og barrieresystem skaper en dynamisk spenning mellom dedikasjon og risikoreduksjon, der den samme sammenligningen brukes mellom diagnostiske og interaktive styringssystem. Dermed anerkjennes det at negative system er vel så viktige som positive i å oppnå effektivitet, og for å sikre at styring ikke går på bekostning av kreativitet og innovasjon (Simons, 1995).

Hvorvidt en styringsmekanisme anses som diagnostisk eller interaktiv, avhenger av hvordan Avinor tar disse i bruk (Simons, 1995; Kober et al., 2007). Begge mekanismer er nødvendig i en virksomhet, da de representerer ulike formål. Diagnostiske mekanismer, som implementeres sentralisert og top-down, tilrettelegger for hierarkiske strategier – men ikke for vurderinger av nye muligheter (Kober et al., 2007). På den annen side vil interaktive mekanismer, som implementeres bottom-up, tilrettelegge for fremvoksende strategier gjennom toveiskommunikasjon, debatt og idéutveksling mellom ledere og ansatte fra ulike nivåer (Kober et al., 2007; Mundy, 2010). Interaktive system er både kostbare og oppmerksomhetskrevende, mens de diagnostiske frigjør ledernes kapasitet (Simons, 1995). Fordelene ved interaktive system overgår likevel kostnadene ved implementering (Kober et al., 2007).

LoC kan være et hensiktsmessig verktøy for å skape harmonisering mellom positive og negative styringssystemer, for å sikre effektiv strategiimplementering (Martyn et al., 2016). Simons (1995) hensikt er ikke at virksomheten må anvende styringssystemene i like stor grad for å oppnå harmonisering – dette vil være relativt for ulike organisasjoner. utfordringer kan likevel oppstå ved en ubalanse i kontrollspakene, eksempelvis ved et overfokus på top-down styringssystemer.

Ved å utvide styringstankegangen til å inkludere ulike systemer, kan innovasjon komme til live samtidig som måloppnåelse sikres (Barros & Ferreira, 2022; Simons, 1995). Dermed er det hverken hensiktsmessig med for mye autonomi, eller for mye styring.

2.2.6 Levers of Control og tillit

Etter en gjennomgang av Simons' (1995) *Levers of Control*, har vi oppdaget en sentral styringsmekanisme som eksisterer i rammeverket, men som imidlertid ikke nevnes eksplisitt. Denne styringsmekanismen er *tillit*. Tillit er både noe som påvirker og påvirkes av kontrollspakene, og er dermed en viktig dimensjon for å forklare hvorfor og hvordan ledere benytter Simons' (1995) styringssystem. For å belyse hvordan tillit synliggjøres i LoC vil følgende avsnitt forsøke å koble styringsmekanismen opp mot samtlige kontrollspaker.

Tillit kan forstås som en egen verdi, og et resultat av andre sterke organisasjonsverdier. Samtidig kan overordnede ha tillit til at ansatte handler i henhold til disse verdiene, og dermed ses i sammenheng med trossystemet. Videre kan styringsmekanismen være synlig i barrieresystemet, dersom overordnede har tillit til at underordnede forholder seg til de strategiske grensene og atferdsbegrensningene som foreligger. Tillit kan også være tilknyttet det diagnostiske styringssystemet, ved at overordnede stoler på underordnede gjennom beslutningsdelegering, samt har tillit til at riktige tall blir innrapportert. Avslutningsvis kan styringsmekanismen være til stede i det interaktive systemet ved at overordnede viser tillit til underordnede gjennom inkludering i jevnlige, ressurskrevende dialoger samt ved å tillate deltakelse i selskapets prosesser. Tillit er dermed en implisitt styringsmekanisme i samtlige kontrollspaker, men uttrykkes ikke tydelig av Simons (1995).

Tillit er en sentral styringsmekanisme i vår empiri, og dermed ikke noe vi kan se bort fra. Ettersom tillit ikke beskrives tydelig som en styringsmekanisme av Simons (1995), velger vi derfor å supplere rammeverket med teori om tillitsstyring for å utvide hans forståelse. På denne måten kan vi bedre forstå spenningene som oppstår mellom de fire kontrollspakene i LoC.

2.3 Tillitsstyring

Forholdet mellom økonomistyring og tillit har vekket betydelig interesse de seneste årene (Baldvinsdottir et al., 2011). Tillit kan defineres som én parts villighet til å være sårbar overfor en annen, basert på troen om at den andre parten er kompetent, åpen og pålitelig (Mishra, 1996). I tråd med kunnskapsbasert tillit bygger denne troen på tidligere interaksjoner, der parter lærer om hverandre gjennom observasjon og tilbakemelding på atferd i ulike situasjoner (Baldvinsdottir, 2013). Baldvinsdottir (2013) omtaler tillit som relasjonsbasert, og oppfattes alltid i relasjon til noe, eksempelvis en person, virksomhet eller styringsinformasjon.

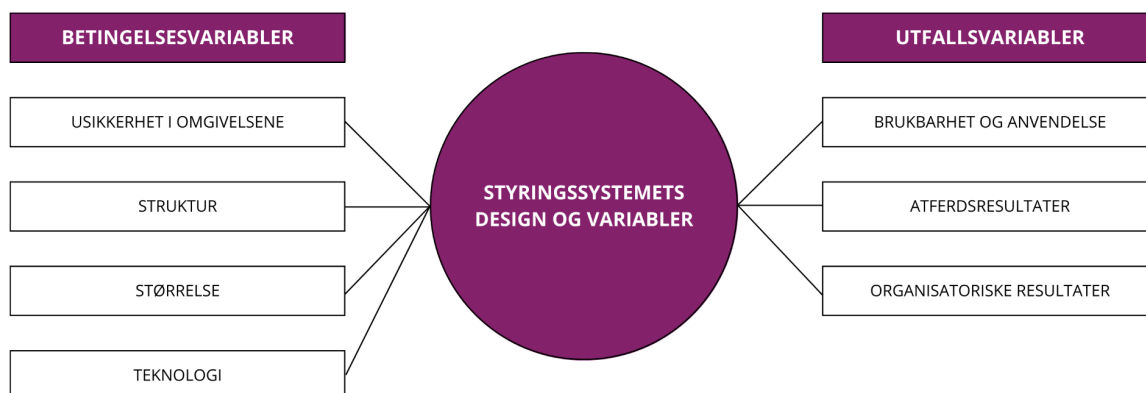
Tillit baseres på tre komponenter; evne, velvilje og integritet (Mayer et al., 1995), samt en fjerde komponent som omfatter tillitsgiverens tilbøyelighet til å stole på andre. *Evne* omfatter kompetansen og ferdighetene tillitsmottakeren har innen et domene. *Velvilje* viser til troen på at tillitsmottaker vil gjøre det som gagnar tillitsgiver. *Integritet* handler om tillitsgivers oppfatning av at tillitsmottaker følger aksepterte prinsipper (ibid.). Ifølge Baldvinsdottir (2013) er tillit avgjørende for organisatorisk suksess, da mangel på tillit kan medføre unødvendig ressursbruk for å kontrollere ansatte. Hun formidler hvordan et fokus på kommunikasjon og engasjement mellom leder og underordnet kan bygge tillit i organisasjonen (ibid.), gjennom en overgang fra agentteoriens kontrollperspektiv til forvalterteori. Forvalterteori beskriver underordnede som kollektivistiske, pro-organisatoriske og tillitsverdige (Davis et al., 1997). Underordnede kan anses som forvaltere som søker å nå organisatoriske mål, og setter fellesskapets interesser høyere enn sine egne. Perspektivet er forankret i tillit, da det eksisterer en forventning hos tillitsgiver om at tillitsmottaker skal handle på en måte som gagnar organisasjonen.

2.4 Betingelsesteori

Idéen om betingelsesteorien ble fremhevet gjennom Otley's (1980) artikkel *The Contingency Theory of Management Accounting: Achievement and Prognosis*. Han argumenterte for at det ikke eksisterer ett optimalt styringssystem for enhver organisasjon i enhver omstendighet, og presenterte en empirigjennomgang basert på betingelsesteorien (Otley, 2016). I økonomistyring foreligger en tankegang om at aktivitet fører til resultat, der styringsmekanismer kan påvirke dette positivt eller negativt. Betingelsesteorien argumenterer for at eksterne eller interne faktorer

kan ha en innvirkning på hvilke styringsmekanismer som er hensiktsmessig for den enkelte virksomhet, selv innen den samme bransjen (Chenhall, 2003).

Rammeverket baseres på et argument om at *god tilpasning* mellom situasjonsbestemte faktorer og styring tilrettelegger for effektivitetsgevinster (Otley, 2016). Ved *mangelfull tilpasning* tilrettelegges det derimot for svekkede prestasjoner (ibid.). Det antas dermed en kobling mellom brukbarheten av styringssystemet og prestasjoner, samt tilpasningen til virksomhetens kontekst. Betingelsesteorien presenterer tre typer utfallsvariabler; *brukbarhet* og *anvendelse* av styringssystemet – altså på hvilke måter styringssystemet anvendes aktivt og hvorvidt det anses som beslutningsrelevant, *atferdsresultater* – inkludert tilfredshet på arbeidsplassen – og *organisatoriske resultater* (Chenhall, 2003). Sammenhengen illustreres i figur 2.



Figur 2: Sammenhengen mellom betingelsesvariablene, styringssystemet, og utfallsvariablene (vår oversettelse).

Vi gjennomfører en kvalitativ studie der formålet ikke er å identifisere årsak-virkning sammenhenger mellom variabler, eller å generalisere funn med kvantitative mål. Derimot ønsker vi å identifisere relevante, uavhengige variabler for styring av kostnadseffektivitet i Avinor. I denne studien befinner vi oss innen flybransjen i en sikkerhetsorganisasjon, hvorav både bransje og virksomhetstype vil påvirke variabelenes relevans. På bakgrunn av dette velger vi å inkludere følgende variabler; usikkerhet i omgivelsene, struktur, størrelse og teknologi.

Usikkerhet, slik vi så under koronapandemien, kan påvirke valg av styringsmekanismer i Avinor. Dette kan følgelig ha effekter på smidigheten av kostnadseffektivitetsarbeidet. Videre er *struktur* relevant for hvordan styringsmekanismene brukes i kostnadseffektiviseringen. For en

divisjonalisert, stor virksomhet som Avinor er det rimelig å anta at også *størrelsen* på organisasjonen har betydning for styringsmekanismer, og hvordan informasjon kommuniseres fra konsernnivå til lufthavnene. Dette vil også påvirke hvorvidt selskapet anses som sentralisert eller desentralisert, og hvilken grad av formalisering som foreligger for å sikre god informasjonsflyt. Det høye sikkerhetskravet for Avinor vil prege *teknologi* i form av kompleksitet, oppgaveusikkerhet og avhengighet, og kan således påvirke oppnåelse av kostnadseffektivitet.

2.4.1 Usikkerhet i omgivelsene

Ifølge Otley (2016) er usikkerhet den mest studerte betingelsesfaktoren, som et resultat av at den eksterne usikkerheten har økt de seneste årene. Usikkerhet medfører gjerne styringsutfordringer ved planlegging, dokumentering og måling, noe som kompliserer styring (ibid.). Innen økonomistyring assosieres usikkerhet gjerne med prestasjonsevalueringer basert på ikke-finansielle mål fremfor et budsjett- eller profittfokus (Chenhall, 2003). Flere forskere argumenterer likevel for at usikkerhet fører til et økt fokus på å holde seg til det etablerte budsjettet (Ezzamel, 1990; Otley, 1978). Merchant (1990) fant at usikkerhet var koblet til et økt behov for interaksjon mellom regnskapsarbeidere og andre ledere i å takle endrede omgivelser (Chenhall, 2003). Dette assosieres med en mer fleksibel styringsstil rettet mot det eksterne, gjerne i kombinasjon med et økt fokus på interpersonlige forhold mellom overordnede og underordnede (ibid.). Otley (2016) fremhever også at usikkerhet i omgivelsene krever fleksible og tilpasningsdyktige styringsmekanismer. Til forskjell fra usikkerhet, som forbindes med økt budsjettfokus, forbindes *kompleksitet* i omgivelsene med et redusert fokus på budsjett – særlig dersom kompleksiteten kommer fra leverandører (Chenhall, 2003), eller for Avinors del – fra staten.

2.4.2 Struktur

Struktur beskriver formelle spesifikasjoner for roller og oppgaver til organisasjonsmedlemmer og -grupper, for å sikre at planlagte aktiviteter gjennomføres (Chenhall, 2003). Dette påvirker effektivitet, motivasjon, informasjonsflyt, styringssystem, og beslutningsmyndighet (ibid.). Oyewo et al. (2023) finner at struktur kan ha en påvirkning på endringsprosesser, særlig dersom denne er tilnærmet byråkratisk, der endringer kan stoppes av strenge regler og krav. *Sentralisering* innebærer at avgjørelser forbeholdes toppledelsen, mens *desentralisering* tillater

beslutningsdelegering til lavere nivåer (Chenhall, 2003). Bruns og Waterhouse (1975) påpekte at formell styring vektlegges i store og desentraliserte virksomheter, med administrative mekanismer som budsjett, formell kommunikasjon og kommunikasjonskanaler, samt deltakelse i budsjettutforming (Chenhall, 2003). Sentraliserte virksomheter har derimot et større fravær av administrativ styring (ibid.). Struktur studeres gjerne sammen med usikkerhet eller teknologi – men kan også betraktes separat (Malmi & Brown, 2008). *Organiske* strukturer anses som hensiktsmessig ved høy usikkerhet, og preges av sosial styring, fleksibilitet, samt mindre bruk av regler og prosedyrer (Chenhall, 2003). Dette tilknyttes teknologi, da involvering av flere virksomhetsnivåer kan tilrettelegge for innovasjon. En *mekanisk* struktur preges derimot av budsjettkontroll, formelle regler, samt standardiserte prosesser og rutiner (ibid.).

2.4.3 Størrelse

Organisasjonsstørrelsen påvirker måten en virksomhet styres på (Chenhall, 2003). Store organisasjoner med mange ansatte, som gjerne assosieres med en divisjonalisert struktur, vil ha et større behov for formelle styringsmekanismer ettersom det foreligger et grunnleggende behov for å takle og prosessere store mengder informasjon på samme tid (ibid.). Store organisasjoner kan finne det hensiktsmessig med en høyere grad av rutiner og regler, krav til dokumentasjon, rolle- og funksjonsspesialisering, samt utvidede hierarkier med mer desentralisert styring (ibid.). Bruns og Waterhouse (1975) identifiserte at man i store virksomheter finner mer styring og deltakelse fra ansatte, særlig i utformingen av standarder, men også i budsjettprosessene. Budsjettet anses videre som begrensende på organisasjonens innovasjon og fleksibilitet (Chenhall, 2003).

2.4.4 Teknologi

Teknologi omhandler grad av rutinepreg på oppgaver og aktiviteter, og påvirker organisatorisk atferd gjennom håndtering av arbeidsprosesser, mennesker, material, programvare og kunnskap (Chenhall, 2003). Otley (2016) argumenterte for at teknologisk utvikling driver endring gjennom økt usikkerhet i omgivelsene, og at styringssystemer dermed kan miste gyldighet over tid. Således øker kompleksiteten (Chenhall, 2003). I følge Chenhall (2003) vil ny og effektiv teknologi kunne medføre endringer i roller og negative dynamiske effekter på ansattes relasjon til

nye løsninger, hvilket kan resultere i svekkede prestasjoner. Bruk av ny teknologi vil fungere best dersom denne fremmer en kollektivistisk kultur (ibid.).

Chenhall (2003) påpekte tre generiske typer teknologi; kompleksitet, oppgaveusikkerhet, og avhengighet. *Kompleksitet* er relatert til standardisering og masseproduksjon, og representerer forskjellen mellom enkel og kompleks teknologi (ibid.). *Oppgaveusikkerhet* omhandler variasjon av oppgaver, der høy variasjon tilsier stor oppgaveusikkerhet som medfører vanskeligheter med å innføre formell styring. Høy *avhengighet* resulterer derimot i et større koordineringsbehov (ibid.). Ved kompleksitet finner Chenhall (2003) at teknologi preget av standardisering og automatisering vil dra nytte av tradisjonelle, formelle styringsmekanismer som budsjett og -kontroll. Høy oppgaveusikkerhet og avhengighet tilknyttes mindre bruk av arbeidsprosedyrer og formell regnskapskontroll som budsjett. Ved høy avhengighet finner man også økt atferdsstyring, uformell koordinering, og statistisk rapportering i planleggingsarbeid (ibid.). Dette innebærer mindre budsjettfokus, og økt kommunikasjon mellom overordnede og underordnede (ibid.).

2.5 Institusjonell teori

Institusjonell teori inkluderer både institusjonell teori og ny-institusjonell teori, der begge perspektivene kan bidra til å forklare hvorfor organisasjoner ikke handler som rasjonelle aktører, men heller som følge av sosiale institusjoner (DiMaggio og Powell, 1983). Institusjonell teori har et internt fokus, og kan nyansere hvorvidt interne regler og rutiner over tid blir tatt for gitt i organisasjonen, og dermed institusjonalisert (Burns og Scapens, 2000). Ny-institusjonell teori har på den annen side et eksternt fokus, og kan forklare hvordan bruk av styringsmekanismer påvirkes av eksterne aktører og omgivelser.

2.5.1 Legitimitet og omdømme

Meyer og Rowan (1977) representerer et ny-institusjonelt perspektiv, og argumenterer for at organisasjoner søker å oppnå legitimitet i samfunnet ved bruk av aksepterte strukturer og prosedyrer i omgivelsene. Ifølge forfatterne retter selskaper seg i større grad etter samfunnets forventninger, fremfor egne behov. Virksomheter kan dermed benytte ineffektive strukturer (ibid.). De foreslår *dekobling* som en løsning for organisasjoner som ønsker å være legitime overfor eksterne omgivelser og samtidig håndtere praktiske hensyn internt. Dette innebærer å

skape et skille mellom formelle strukturer og operative aktiviteter. Således kan det muliggjøre opprettholdelsen av formelle strukturer ovenfra, mens operative enheter tilpasser aktiviteter til deres behov. Dekobling kan altså være bevisst for å tilrettelegge for individuelle tilpasninger – eller ubevisst, og medføre manglende implementering av viktige, standardiserte strukturer (ibid.).

Legitimitet er særlig viktig i offentlige organisasjoner. Likevel er dette utfordrende sammenlignet med privat sektor (Wæraas & Byrkjeflot, 2012). Wæraas og Byrkjeflot (2012) formidler hvordan organisasjoner i offentlig sektor ofte må ta mange hensyn, basert på motstridende verdier. De presiserer videre hvordan offentlig sektor således må håndtere inkonsistente prioriteringer, noe som kan være en utfordring (ibid.). Forfatterne presenterer problemer med opprettholdelsen av eksternt omdømme i offentlige virksomheter, deriblant tilknyttet *politikk*, *karisma* og *eksellens*, gjennom et ny-institusjonelt perspektiv. Politikkkproblemet innebærer at organisasjoner må innrette seg etter pålagte oppgaver, selv om disse kan medføre negative reaksjoner fra befolkningen (ibid.). Karisma er vanskelig for offentlige aktører å opparbeide, da de ofte må løse krevende problemer, og blir negativt omtalt i mediene (ibid.). Avslutningsvis omfatter eksellensproblemet ønsket om et omdømme som overgår andre. Dette er særlig krevende som følge av de upopulære avgjørelsene offentlige aktører må ta (ibid.).

Sonpar et al. (2010) finner at en overdreven, ekstern legitimitetssøkende atferd er et paradoks, ettersom et optimalt nivå kan effektivisere organisasjonen, men også medføre feilstyring dersom fokuset blir for ensrettet (ibid.). Legitimitet er avgjørende for en organisasjons suksess, men samtidig vanskelig å oppnå da flere aktører vil utøve simultant press som ikke nødvendigvis er konsistent (ibid.).

2.5.2 Isomorfisme

DiMaggio og Powell (1983) beskriver hvordan organisasjoner kan utsettes for et institusjonelt press innen sine organisasjonsfelt. Et organisasjonsfelt består av organisasjoner som produserer de samme tjenestene og påvirkes av like interessenter (ibid.). Prosessen der organisasjoner blir påvirket av dette presset kalles isomorfisme, og kan deles inn i tre dimensjoner; tvingende, imiterende og normativ. Isomorfisme knyttes til ny-institusjonell teori, og belyser hvorfor organisasjoner blir mer homogene. De tre dimensjonene etterlevs av organisasjoner for å sikre

legitimitet i omgivelsene. Organisasjonsfeltet kan påføre selskaper et press til innføring av regler og strukturer, bevisst og ubevisst påvirke valg av strukturer, og gi føringer for hvilke prosedyrer som er aksepterte (Scott, 2014).

Tvingende isomorfisme kommer fra politisk innflytelse, og omhandler formelt og uformelt press pålagt av eksterne organisasjoner man avhenger av (DiMaggio og Powell, 1983). Dette inkluderer også kulturelle forventninger fra samfunnet tilknyttet organisasjonens tjenester (ibid.). DiMaggio og Powell (1983) nevner at organisasjoner blir mindre fleksible og adaptive i valgene sine som følge av slikt press. *Imiterende* isomorfisme omhandler hvordan virksomheter imiterer andre organisasjoner, ved å adaptere prosesser, modeller, og strukturer som virker vellykkede (ibid.). I større virksomheter er imiterende isomorfisme oftere gjentakende, ettersom interne forventninger om å bli tilbudt like forhold som andre bedrifter, vokser med antall ansatte (ibid.). *Normativ* isomorfisme kommer fra profesjonalisering, og refererer til at aktører innen liknende organisasjoner ofte har samme utdanningsbakgrunn og kunnskap, som kan begrense variasjon og gjøre aktører i bransjen vanskelig å atskille (ibid.). En viktig mekanisme innen normativ isomorfisme er filtrering av ansatte. I rekrutteringsprosessen kan selskap velge å ansette i henhold til spesifikke kriterier, eksempelvis verdier. Dette kan resultere i et felles syn på akseptabel atferd og holdninger, og lik problemløsning blant nye og gamle ansatte (ibid.). Ifølge DiMaggio og Powell (1983) vil ikke institusjonell isomorfisme nødvendigvis forbedre effektiviteten i organisasjonen.

2.5.3 Styringsmekanismer og endring

Burns og Scapens (2000) representerer et perspektiv innen institusjonell teori, og ser i større grad på interne faktorer som institusjoner. Institusjoner kan defineres som felles tatt-for-gitt antagelser om organisatoriske aktiviteter og deres natur, samt relasjonen mellom ulike medlemmer i organisasjonen (ibid.). De forklarer institusjonaliseringsprosessen gjennom et teoretisk rammeverk, der regler, rutiner og normer kan bli institusjonaliserte over tid, via synkrone og diakrone prosesser. Prosessen er kontinuerlig, og nye regler og rutiner vil stadig introduseres. Ved institusjonalisering vil regler og rutiner etter hvert bli normative for hvordan aktiviteter bør gjennomføres. En konsekvens ved institusjonalisering er mangel på konstruktiv kritikk av etablerte strukturer, og videre vil institusjoner, desto mer akseptert, i større grad påvirke atferd og

motstand for endring (ibid.). Burns & Scapens (2000) presenterer tre ulike typer motstand. Den første beskrives som formell og åpenlys som følge av *motstridende interesser*. En annen motstand kommer av *mangel på kapasitet*, derav kunnskap og erfaring, for å håndtere endring. Den siste motstanden oppstår som følge av *mental troskap* til etablerte rutiner og institusjoner. Motstand for endring er mer sannsynlig dersom nye regler og rutiner utfordrer de eksisterende (ibid.).

2.6 Oppsummering

Dette kapitlet utgjør studiens teoretiske grunnlag. Ulike perspektiver på økonomistyring har blitt presentert, samt hvordan økonomistyring i offentlig sektor skilles fra privat sektor. Studiens teoretiske rammeverk inkluderer Simons (1995) *Levers of Control*, *betingelsesteori* og *institusjonell teori*. LoC nyanserer ulike deler av styringssystemet, og tillater en analyse av spenninger mellom ulike styringssystem. Dette lar oss analysere hvilke styringsmekanismer som vektlegges, og legger grunnlaget for å drøfte ulike styringsutfordringer. For å supplere og utfylle Simons (1995) sin forståelse har tillitsstyring blitt presentert. Dette forklarer tillit som en implisitt styringsmekanisme i hans rammeverk, og kan belyse påvirkningen tillit har i Avinors kostnadseffektiviseringsarbeid (Baldvinsdottir, 2013; Mayer et al., 1995; Davies et al., 1997).

Avinor opererer i en sårbar og ustabil bransje, der omgivelsene vil påvirke valg og bruk av styringsmekanismer. *Betingelsesteorien* kan forklare hvordan ulike variabler påvirker styringen. Simons (1995) kan virke betingelsespreget, da visse sammensetninger av kontrollspakene kan fungere bedre enn andre. Dette er likevel ikke gitt direkte av konteksten. Dette er heller ikke en klassisk contingency-studie, selv om vi bruker argumenter fra betingelsesteori for å *forstå* Avinors styringsmekanismer.

Ny-institusjonell teori (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983) kan forklare etablerte styringsmekanismer, implementering av nye styringsmekanismer, og styringsutfordringer tilknyttet disse, som følge av ekstern påvirkning av eier, regulerende myndigheter og omgivelser. Institusjonell teori kan derimot forklare intern motstand til endring i selskapet (Burns & Scapens, 2000), og innvirkningen dette kan ha på hvilke styringsmekanismer som benyttes.

3 Metodisk tilnærming

Dette kapitlet presenterer og begrunner metodevalg og forskningstilnærmingen som ligger til grunn for å besvare vår problemstilling. Innledningsvis presenteres vårt vitenskapelige ståsted, som danner studiens fundament gjennom vår oppfatning av virkeligheten. Videre diskuteres valg av forskningstilnærming og -design, datakilder og innsamlingsteknikk, samt analysemetode. Avslutningsvis drøftes forskningskvalitet med etiske refleksjoner i vår studie.

3.1 Vitenskapsteoretisk ståsted

Som forsker har man vitenskapsteoretiske forforståelser og holdninger som danner grunnlaget for ens vitenskapsteoretiske ståsted (Nyeng, 2017). Disse må tas hensyn til for å ta hensiktsmessige metodevalg (ibid.). Vitenskapsteorien fremhever to ulike vitenskapsteoretiske tilnærminger tilknyttet det bedriftsøkonomiske fagfeltet; positivismen og hermeneutikken (Andersen, 1994). Posivismen har sitt utspring fra naturvitenskapen, og baseres på et subjekt-objekt-forhold (ibid.). Dette innebærer at subjektet (forskeren) har et utenfraperspektiv på objektet (virkeligheten som studeres), der objektive lovmessigheter, generaliseringer og årsaksforklaringer står sentralt. Således fokuserer positivismen på det som direkte kan sanses med et objektivt syn, og danner grunnlaget for kvantitativ forskning i det bedriftsøkonomiske fagfeltet (Andersen, 1994; Okasha, 2016).

Hermeneutikken kontrasterer dette med sitt fortolkende, subjekt-subjekt-perspektiv, der både forsker og informant regnes som subjekter med egne intensjoner og motiver. I en slik tilnærming foreligger gjerne intersubjektivitet (Okasha, 2016). Dette innebærer at forskeren både blir en tilskuer og en deltaker i forskersituasjonen, der tolkningen av datamaterialet er samskapt gjennom dobbel hermeneutikk (ibid.). Tilnærmingen representerer opphavet til kvalitativ forskning innen det bedriftsøkonomiske fagområdet (Okasha, 2016; Andersen, 1994). Hermeneutikken fokuserer på meningsforståelse av samfunn, menneskelig atferd og relasjoner. Det foreligger altså antakelser om at det kan finnes flere sannheter og forståelser av samme fenomen (Okasha, 2016). Problemstillingen baseres på en antakelse om en sosialt skapt kontekst, som medfører at det er rimelig å anta at det ikke vil foreligge hverken objektive lovmessigheter, generaliseringer eller konkrete årsaksforklaringer for styring. Ettersom vi ønsker innsikt i informantenes fortolkninger og opplevelser, er vi inspirert av et hermeneutisk ståsted.

3.2 Forskningstilnærming

Tjora (2021) argumenterer for at en problemstilling kan besvares gjennom to ulike måter å trekke slutninger på; induktiv eller en deduktiv tilnærming. Den induktive tilnærmingen tilknyttes hermeneutikken, mens et deduktivt perspektiv preges av en positivistisk forforståelse. Induktiv tilnærming beveger seg fra empiri til teori, og er eksplorativ samt styrt av funn (ibid.). Slike undersøkelser begynner uten en teoretisk forankring (Johannessen et al., 2020). Den deduktive forskningstilnærmingen er gjerne lineær, og beveger seg i stedet fra teori til empiri. Det er også mulig å kombinere de nevnte perspektivene ved en abduktiv tilnærming (Bell et al., 2022). Dette er et pragmatisk perspektiv som kan brukes for å trekke logiske slutninger, og innebærer et induktivt utgangspunkt i empiri som tolkes gjennom beste mulige forklaring i eksisterende teori (ibid.). Denne tilnærmingen tilknyttes også hermeneutikken, i likhet med det induktive perspektivet (ibid.).

Vi mener at å basere studien på hypotesetesting av eksisterende teori vil være begrensende for våre resultater, og ønsker å la funnene styre retningen av studien. Likevel foreligger store mengder litteratur på økonomistyringsfagfeltet, der dette legger rammene for intervjuguidens utforming samt analysen. Dette innebærer en iterativ, kontinuerlig nyansering av det teoretiske grunnlaget (Bell et al., 2022), og medfører at studien baseres på en abduktiv tilnærming.

3.3 Forskningsdesign

Formålet med vår studie er å beskrive Avinors styringsmekanismer og utfordringer ved kostnadseffektivisering. For å besvare vår problemstilling må vi foreta et valg av studiens forskningsdesign, der disse må samsvare for å sikre nødvendig informasjonsinnhenting. Forskningsdesignet representerer en ramme for studiens gjennomføring, altså for datainnsamling og dataanalyse, og således hvordan den forutbestemte problemstillingen skal konkluderes (Johannessen et al., 2020; Bell et al., 2022). Forskningsdesignet beskriver dermed ulike trinn i undersøkelsesprosessen (Johannessen et al., 2020).

Samfunnsvitenskapelig forskning preges gjerne av to ulike forskningsmetoder; kvalitativ og kvantitativ metode, som samler ulike typer data (Bell et al., 2022). Sistnevnte er ofte relatert til

ekstensive, brede forskningsdesign med et formål om å systematisere sammenhenger i talldata fra et høyt antall enheter (ibid.). Slike design forsøker å måle sosiale fenomener og koblinger mellom disse, og anvendes gjerne som grunnlag for å forutsi og generalisere (ibid.). Kvalitative metoder baseres derimot på dybdekunnskap om informanternes opplevelser av virkeligheten gjennom eksplorerende og fortolkende analyser. Disse vektlegger meningsformidlende ord, fremfor tall (ibid.). Dermed er kvalitative metoder relatert til intensive forskningsdesign, med formål om å samle dyptgående informasjon om detaljerte holdninger hos et mindre antall analyseenheter. Tjora (2021) argumenterer for at kvantitative metoder skaper oversikt, mens kvalitative metoder skaper innsikt. Vi anser kvalitativ metode som hensiktsmessig for å besvare problemstillingen gjennom å systematisere data som kan generere nye bidrag, eller nyansere tidligere teoretiske bidrag. Potensielle svakheter ved metoden er at den preges av forskerens subjektive meninger, samt vanskeligheter med å generalisere funnene (Bell et al., 2022). Statistisk generalisering er likevel ikke studiens formål.

Jacobsen (2022) fremlegger at forskningsopplegg kan være eksplorerende, deskriptive eller kausale. Førstnevnte anvendes gjerne i undersøkelser av lite studerte fenomener for å besvare en relativt vid problemstilling, mens sistnevnte søker å identifisere årsak-virkning forhold mellom spesifikke faktorer (ibid.) Et deskriptivt forskningsopplegg er derimot bedre egnet dersom det eksisterer tidligere forskning på emnet, der formålet er å beskrive individer eller hendelser på en bestemt måte (ibid.). Bell et al. (2022) påpeker videre at deskriptive casestudier anses som en undersøkelsesform som muliggjør utvidelser av tidligere studerte trender eller temaer. Vår problemstilling omfatter en kartlegging av Avinors styringsmekanismer og utfordringer ved kostnadseffektivisering – der det eksisterer tidligere forskning om samtlige emner. Vår studie er følgelig deskriptiv.

Johannessen et al. (2020) skiller mellom to ulike tidsperspektiv for forskningsprosessen; tverrsnittsdesign og longitudinelle design. Sistnevnte følger de samme analyseenhetene over tid for å studere forandringer, mens førstnevnte samler inn data fra flere personer eller grupper på samme tid (Ringdal, 2018; Johannessen et al., 2020). Dette kan gi en beskrivelse av en tilstand ved et gitt tidspunkt, og danner et slags øyeblikksbilde av fenomenet som undersøkes (Johannessen et al., 2020; Jacobsen, 2022). En tverrsnittsstudie er mest egnet gitt en begrensning

på ett skolesemester. Vi forsøkte dog å sikre et endringsaspekt gjennom sammenligningen av denne studiens empiri med eksisterende forskning, ved å spørre informantene om deres oppfatning av forandringer i strategien, samt å spørre om hvordan Avinor arbeider for fremtidig suksess.

Vi har besluttet å gjennomføre en casestudie. Fordelen med denne undersøkelsesformen er at det tilrettelegger for kunnskap om et spesifikt fenomen (Bell et al., 2022). En slik tilnærming innebærer muligheten til å gå i dybden på en situasjon, og medfører en begrensning av informantutvalget gjennom å undersøke en spesifikk organisasjon eller organisasjonsavdeling (Tjora, 2021). Dette er hensiktsmessig når forskeren forsøker å utvikle en ny forståelse (Jacobsen, 2022). Casestudier kan baseres på ulike typer kvalitativ og kvantitativ datainnsamling, eksempelvis intervju, observasjoner, eller spørreundersøkelser, der førstnevnte tilrettelegger for innblikk i informantenes subjektive opplevelser (Tjora, 2021). Casestudier er hensiktsmessige ved behov for forståelse av konteksten til et fenomen som er spesifikt tilknyttet enheten som undersøkes (ibid.). Avinormodellen er unik for Avinor, og casestudie er dermed et hensiktsmessig forskningsdesign for å studere styringsmekanismer og utfordringer ved kostnadseffektivisering, der effektiviseringen bidrar til å opprettholde modellen.

3.4 Datainnsamling

Tjora (2021) fremhever at kvalitativ forskning har flere fordeler, deriblant nærhet til informanter. Han formidler at det er tre ulike datainnsamlingsmetoder innen kvalitative metoder; intervju, dokumentstudier og observasjoner. Denne studien baseres på metodetriangulering i form av semistrukturerte dybdeintervju, supplert med dokumentstudier. Disse benyttes for å utfylle hverandre, og er med på å styrke kvaliteten i studien (ibid.). Dokumentstudier ble gjennomført for å minske påkjenningen på informantene, samt å forstå selskapet, dets omgivelser og rammebetingelser. Hovedmåten for innsamling av data, dybdeintervju, ble valgt på bakgrunn av muligheten for å effektivt utforske individers erfaringer (ibid.). Ifølge Tjora (2021) er målet med semistrukturerte dybdeintervju å frembringe en fri dialog om forutbestemte emner. Datainnsamlingsmetoden tilrettelegger for innhenting av detaljert informasjon om informantenes opplevelser med utfordringer og styringsmekanismer i arbeidet med kostnadseffektivisering, som et ledd i oppfyllelsen av Avinors samfunnsoppdrag. Ulemper ved dybdeintervju innebærer

imidlertid at det er omfattende og tidkrevende (ibid.). Fordelen er likevel muligheten til å innhente fylldig informasjon om informantenes subjektive erfaringer.

3.4.1 Utvalg

Ved starten av vårsemesteret tok vi kontakt med ledere ved tre lufthavner i Avinorkonsernet; Trondheim Værnes, Ålesund Vigra, og Oslo Gardermoen. Dette resulterte i kontaktinformasjon til tre informanter på både konsernnivå og lufthavnnivå i selskapet, samt en gjennomføring av to innledende, uformelle samtaler. Vi fullførte også et ustrukturert intervju med en leder i Avinor i forkant av å ha etablert en konkret problemstilling, hvor vi fikk nyttig informasjon om organiseringen av selskapet, diskuterte potensielle informanter og avgrensninger for oppgaven, samt mulige problemstillinger. For å rekruttere flere informanter anvendte vi snøballmetoden, der vi spurte daværende informantgruppe om de kjente aktuelle personer som passet vårt utvalg (Bell et al., 2022). Dette tillot oss å opprette kontakt med individer som ellers ikke ville vært tilgjengelig, og gav et utvalg som førte til metning. Ulempen ved denne metoden kan ifølge Bell et al. (2022) være at den reduserer muligheten for et representativt utvalg. Dette er likevel ikke et stort problem innen kvalitativ forskning, da formålet ikke er å statistisk generalisere.

Vi ønsket å undersøke styringsmekanismer og utfordringer ved kostnadseffektivisering i Avinor. Vi satte et minimumskrav om tre års ansettelse i selskapet, fra før koronapandemien inntraff Norge i mars 2020, ettersom vi antok at denne krisen økte fokuset på kostnadseffektivisering. Videre ønsket vi å skape utvalgsvariasjon gjennom å intervju informanter både på konsernnivå og driftsnivå ved flere lufthavner for å fange opp nyanserte perspektiver. På bakgrunn av utvalgsriteriene fikk vi anledning til å intervju fem ledere på konsernnivå og fire ledere på operativt nivå, ved tre ulike lufthavner. De ni informantene har relevant informasjon for vår studie, og har vært ansatt i Avinor fra 3 til 19 år. I empirigjennomgangen refererer vi til informantene med kodene KL1-KL5 for ledere på konsernnivå, og DL1-DL4 for ledere på driftsnivå. Noen informanter på driftsnivå har direkte involvering på konsernnivå som følge av matrisestrukturen, men behandles likevel som en del av informantgrunnet for driftsnivået. Tabell 1 viser intervjuoversikten.

Tabell 1: Intervjuoversikt.

Dato	Informant	Intervjuform	Sted	Varighet
07/02-2023	Leder, drift (DL1)	Ustrukturert intervju	Teams	26:45 min
01/03-2023	Leder, konsern (KL1)	Dybdeintervju	Avinors hovedkontor, Oslo	66:12 min
01/03-2023	Leder, konsern (KL2)	Dybdeintervju	Avinors hovedkontor, Oslo	70:57 min
02/03-2023	Leder, konsern (KL3)	Dybdeintervju	Avinors hovedkontor, Oslo	61:28 min
03/03-2023	Leder, drift (DL1)	Dybdeintervju	Værnes lufthavn, Trondheim	79:20 min
07/03-2023	Ledere, konsern (KL4) og drift (DL2)	Gruppeintervju	Teams	105:09 min
09/03-2023	Leder, konsern (KL5)	Dybdeintervju	Teams	63:06 min
10/03-2023	Leder, drift (DL3)	Dybdeintervju	Teams	121:25 min
16/03-2023	Leder, drift (DL4)	Dybdeintervju	Teams	78:00 min
Gjennomsnittsvarighet per intervju				74:56 min

3.4.2 Dybdeintervju

I forkant av intervjuene ble informantene oversendt et informasjonsskriv (se *vedlegg 1*), som også informerte om vårt ønske om å ta lydopptak av intervjuene. I tillegg sendte vi en oversikt over intervjuets hovedtema for å skape trygghet rundt innholdet. Å oversende hovedtema vurderte vi som uproblematisk da temaet ikke anses som sensitivt. For å unngå samordning av svar besluttet vi likevel å ikke sende den komplette intervjuguiden med oppfølgingsspørsmål.

Intervjuguiden for dybdeintervjuene (se *vedlegg 2*) ble utformet på bakgrunn av de teoretiske rammeverkene. Simons (1995) LoC ble særlig vektlagt, mens betingelsesteori og institusjonell teori ble anvendt som støtteteorier for å forstå empirien på en helhetlig måte. Intervjuguiden ble utformet med et formål om å få større kunnskap om økonomistyringsfunksjonen og styringsmekanismer for kostnadseffektivisering i Avinor, og var lik for alle informantene. Denne tok utgangspunkt i Tjoras (2021) tre intervjufaser. Oppvarmingsfasen inkluderte innledende spørsmål som ikke krever for mye refleksjon. Disse omhandlet informantens stilling og arbeidsoppgaver, antall år i selskapet, potensielle endringer i stillingen i løpet av arbeidsforholdet, samt hvem informanten rapporterer til. Den andre fasen, refleksjonsfasen, utgjorde hoveddelen av intervjuene og inkluderte spørsmål med relevans for problemstillingen. Disse var bredt formulert for å tillate informantene å prate åpent om sine subjektive opplevelser,

med oppfølgingsspørsmål for å innhente relevante tilleggsdata. Samtlige informanter stilte godt forberedt, og denne fasen gav oss dermed verdifulle svar for å besvare problemstillingen. I avrundningsfasen spurte vi informantene om de ønsket å legge til noe annet som de anså som relevant for studien. Dette tillot informantene å presisere viktige momenter eller ytterligere informasjon som ikke ble dekket av intervjuguiden.

Dybdeintervju tilrettelegger for innsikt i individenes egne opplevelser og oppfatninger relatert til et fenomen (Tjora, 2021). Således er det viktig å legge til rette for en tilstrekkelig tidsramme med rom til å belyse opplevelser, og tid til avsporing. Lokasjon for intervjuene var tidlig et spørsmål, da Avinors hovedkontor befinner seg i Oslo. Vi ønsket i høyest mulig grad å la informantene avgjøre hvilken lokasjon de var komfortable med, og reiste derfor til Oslo for å intervju flere av informantene. Vi lyktes med å gjennomføre fire fysiske intervju – tre ved Avinors hovedkontor og ett ved Værnes lufthavn i Trondheim. De andre intervjuene ble gjennomført heldigitalt over Teams, noe Bell et al. (2022) omtaler som både fleksibelt og kostnadsbesparende. Muligheten for digitale intervju gav oss et større datagrunnlag, da det medførte aksept fra informanter som ellers ville være utilgjengelige på grunn av spredt lokasjon og hektiske timeplaner. Vi var likevel klar over at man i mindre grad kan observere kroppsspråk over Teams, og la inn en større innsats for å observere dette under de digitale intervjuene for å minske tap av informasjon. Samtlige av de fysiske og digitale intervjuene pågikk i alt fra 61 til 121 minutter (se tabell 1). Den store variasjonen var et resultat av at informantene besvarte spørsmålene med ulik grad av detalj.

Som en innledning til alle intervjuene var vi tydelige på forskerpresentasjonen, studiens formål, samt informantrettigheter og personvern hensyn. Vi påpekte også at problemstillingen kunne endres underveis i forskningsprosessen. Videre presenterte vi vår definisjon av styringssystemer for å sikre en felles forståelse av begrepet, og dermed minimere feilkilder. Under intervjuene opplevde vi likevel at informantene ikke kun snakket om styringssystemer, men også om styringsmekanismer i Avinor.

3.4.3 Dokumentstudier

Den innledende dokumentstudien bidro til å skape et helhetlig bilde av selskapet og organiseringen av de ulike nivåene i virksomheten, noe som ble viktig for å supplere dybdeintervjuene. Dette tillot oss å stille presise, informerte spørsmål til informantene som la et godt grunnlag for å samle inn data som var relevant for problemstillingen. Dokumentstudien gav oss også muligheten til å identifisere informasjon som ikke fremkom i dybdeintervjuene. Fordelen med dokumentstudier er at det er diskret, og at dokumenter er konsistente (Bell et al., 2022). Anskaffelse av data kan også være smidig, da mye informasjon er offentlig tilgjengelig. Vi foretok et generelt dypdykk på Avinors egne hjemmesider, Regjeringens nettsider med rapporter og beskrivelser av Avinors virksomhet, og Samferdselsdepartementets retningslinjer for selskapet. Vi undersøkte også nyhetsbildet for å danne oss et inntrykk av diskusjonen rundt Avinors kostnadseffektivitet.

På et mer detaljert plan, gjennomgikk vi den seneste virksomhetsplanen for Avinor, utformet for 2022 og 2023, der denne ble påpekt som viktig av Avinor da vi kom i dialog med selskapet. Vi gjennomgikk også Avinors års- og bærekraftsrapport for 2021, samt finansiell delårsrapport for fjerde kvartal i 2022. Underveis i forskningsprosessen fikk vi også tilsendt to sentrale, uoffisielle dokumenter fra Avinor som supplement til datagrunnlaget – herunder en ekstern gjennomgang av Avinors styringssystemer og planverktøy gjennomført av Arctic Securities, samt en presentasjon av avgiftsfastsettelse i luftfarten som også ble presentert muntlig til oss av en informant. Hoveddokumentene brukt i dokumentstudien presenteres i tabellen nedenfor.

Tabell 2: Dokumentoversikt.

Dokumentoversikt					
Forfatter	Tittel	Referanse	Dokumenttype	År	Sider
Arctic Securities	Avinors styringssystemer	(Arctic Securities, 2022)	Ekstern rapport	2022	91
Avinor	Lufthavnsavgifter	(Avinor, 2022a)	PowerPoint	2022	49
Avinor	Års- og bærekraftsrapport 2021	(Avinor, 2021)	Årsrapport	2021	148
Avinor	Finansiell delårsrapport 4.kvartal 2022	(Avinor, 2023)	Kvartalsrapport	2023	28
Avinor	Plan for virksomheten 2022-2023	(Avinor, 2022b)	Virksomhetsplan	2022	37

3.5 Dataanalyse

3.5.1 Transkribering

Ved å ta lydopptak av intervjuene fikk vi muligheten til å transkribere datamaterialet (Johannessen et al., 2020). Vi valgte å transkribere intervjuene ord for ord, inkludert latter og ufullstendige setninger, for å gjengi datamaterialet så nøyaktig som mulig. Det transkriberte datamaterialet ble hovedsakelig benyttet av forsker, men også tildelt informant dersom dette ble forespurt. På denne måten kunne vi bygge tillit og opprettholde god kommunikasjon med informantene. Til sammen har vi transkribert åtte intervju, med ansvar for fire hver. For å forebygge tap av relevant informasjon var begge delaktige i forberedelsene og gjennomføringen av intervjuene (Tjora, 2021). Dette bidro til et likeverdige, opplevd eierskap til datamaterialet, til tross for fordelingen. Utvalget vårt består av informanter med ulike dialekter, noe vi tidlig adresserte internt som en mulig utfordring. På bakgrunn av dette valgte vi å normalisere transkripsjonene, og skrive på bokmål (ibid.). Således kunne vi enklere kode og sammenligne datamaterialet i ettertid. Dette er hensiktsmessig ifølge Tjora (2021), som samtidig påpeker at dialektord kan miste sin betydning ved forsøk på direkte oversettelse.

3.5.2 Koding og temaidentifikasjon

For å identifisere interessante funn ble de transkriberte intervjuene kodet ved å systematisk gjennomgå materialet, og kartlegge elementer som gav kunnskap og informasjon om hovedtema vi bemerket oss (Johannessen et al., 2020). For å kode de transkriberte intervjuene ble verktøyet NVivo benyttet, noe som gav muligheten for enkel og oversiktlig oppbevaring, organisering og analyse av datamaterialet. Kodeprosessen har vært kontinuerlig, og har gjennomgått flere faser. Innledningsvis ble kodene strukturert i henhold til kontrollspakene i *Levers of Control*, de ulike kontekstelementene i betingelsesteorien samt retninger innen institusjonell teori. Deretter forsøkte vi å lage mer detaljerte koder, ved å gjennomgå hvert intervju avsnitt for avsnitt – en metode Tjora (2021) omtaler som rendyrket, empirinær koding. Ettersom intervjuguiden var konstruert på bakgrunn av teori, kunne kodene enkelt plasseres innenfor hensiktsmessige kategorier.

Etter en tidkrevende prosess bestod datamaterialet av store mengder koder, der dette anses som ulemper ved Tjora (2021) sin metode. I prosessen med å kutte ned kodene og identifisere konkrete tema, valgte vi å se bort fra den opprinnelige teoretiske kodestrukturen. På denne måten ble det enklere å avdekke overlappende koder på tvers av opprinnelige kategorier. Denne prosessen var vedvarende, og kodene ble tilpasset underveis for å sikre at datamaterialet ikke mistet konteksten av hva som ble sagt. Som en av de vanligste kritikkene av koding, forebygget vi dette ved å gjennomgå materialet nøye og kontinuerlig i løpet av prosjektet.

3.6 Forskningskvalitet

Evnen til å kritisk vurdere eget forskningsprosjekt er viktig ved gjennomføring av en studie. Følgelig vil dette delkapitlet redegjøre for studiens kvalitet, slik at leser selv kan bedømme oppgavens troverdighet. Tjora (2021) presenterer tre kriterier; *reliabilitet*, *validitet* og *generaliserbarhet*, for å indikere kvalitet. Nevnte begreper vil forklares nærmere, med refleksjoner rundt studiens valg for å sikre gjennomgående kvalitet.

3.6.1 Reliabilitet

Reliabilitet omhandler troverdighet, og hvorvidt prosjektet er tillitsvekkende for leseren (Ringdal, 2018). Ifølge Tjora (2021) kan forsker øke reliabiliteten ved å vise sammenhenger internt i forskningsprosjektet, og peke på relevante koblinger mellom empiri, analyse og teori. Således er transparens en sentral faktor i vår studie, og noe vi har forsøkt å oppnå gjennom samtlige kapitler. På bakgrunn av dette har vi forklart sammenhengene mellom de ulike stegene i forskningsprosessen underveis i studien. For øvrig har vi forsøkt å reflektere over vår rolle som forskere, og påvirkningskraften vi har hatt i prosjektet (Jacobsen, 2022).

Ifølge Jacobsen (2022) kan informanter både bli påvirket av forskeren, og av relasjonene som oppstår i datainnsamlingsprosessen. Vi la derfor vekt på å være nøytrale og objektive i fremtoningen, og å ikke å stille ledende spørsmål. Slik økte vi muligheten for at resultatene i større grad reflekterte fenomenet vi ønsket å undersøke, fremfor hvordan vi som forskere og informanten opptrådte i øyeblikket (ibid.). For å sikre innholdsrike, troverdige data forsøkte vi samtidig å gjennomføre intervjuene med trygge rammer for informantene. Av den grunn tillot vi informantene å avgjøre intervjulokasjon selv. Vi fullførte dermed fire av intervjuene på

informantenes arbeidsplass, og resten ble utført digitalt over Teams. Det kan argumenteres for at dataene kunne blitt annerledes dersom de digitale intervjuene heller ble gjennomført fysisk, noe som kan ha svekket reliabiliteten ved prosjektet. Lydopptakene sikret nøyaktig registrering av data. Dette ga fullstendige gjengivelser av intervjuene (ibid.), noe vi ikke ville evnet gjennom skriftlig notering alene. Denne prosessen har økt troverdigheten ved studien vår, og kan gjøre leseren tryggere på datamaterialets integritet.

Vi anerkjenner at datainnsamlingen og analysen kan bære preg av våre underliggende forforståelser av Avinor, kostnadseffektivisering og økonomistyring, ettersom slike prosesser inneholder skjønn og subjektiv vurdering (Jacobsen, 2022). Repstad (2007) understreker viktigheten av å være åpen for å justere forståelsen underveis, for å styrke studiens reliabilitet (Tjora, 2021). Dette har vi forsøkt å etterleve gjennom kontinuerlig vurdering av datamaterialet, ved å gå frem og tilbake mellom kodene og de opprinnelige intervjuene.

3.6.2 Validitet

Validitet handler om hvorvidt fremgangsmåter og funn riktig reflekterer studiens formål (Johannessen et al., 2020), og dermed om svarene vi finner i vår studie faktisk svarer på problemstillingen vi stiller (Tjora, 2021). Jacobsen (2022) forklarer validitet som i hvilken grad det er samsvar mellom virkeligheten og forskerens beskrivelse av denne virkeligheten. Tjora (2021) mener den viktigste kilden til høy validitet er at forskningen pågår innenfor faglige rammer, forankret i annen relevant forskning. Vår studie er oppbygd på et bredt, teoretisk grunnlag, som har lagt føringer for intervjuguiden, datainnsamlingen og analysen. Slik kunne vi innhente relevante data for å hensiktsmessig analysere dem i ettertid. Således har vi lagt vekt på en klar sammenheng mellom de ulike stegene i forskningsprosessen.

Vi benyttet primærkilder, derav informanter i sentrale stillinger på konsernnivå og driftsnivå. Slik fikk vi nødvendig spredning av relevante informanter, og tilfredsstillende innsikt, noe som økte studiens validitet (Jacobsen, 2022). Informantene ble strategisk valgt ut, noe som reduserte muligheten for klassifiseringsskjevheter, der informanter ikke er egnet til å belyse problemstillingen (Johannessen et al., 2020). Samtlige informanter har vært tilknyttet økonomiske prosesser i selskapet. Utvalget anses derfor som informative kilder til studiens

formål. Tjora (2021) argumenterer likevel for at det kan være problematisk å studere noens praksis gjennom dybdeintervju. Derfor valgte vi å gjennomføre en supplerende dokumentstudie, som styrker studiens validitet gjennom triangulering. På denne måten kan vi se informantenes utsagn opp mot konkrete rapporter fra pålitelige kilder (Jacobsen, 2022).

3.6.3 Generaliserbarhet

Statistisk generaliserbarhet omhandler hvorvidt forskningsfunn kan overføres til andre kontekster og subjekter utover det den enkelte studien foretar seg (Bell et al., 2022). Saunders et al. (2016) benytter begrepet ekstern validitet for å beskrive generaliserbarhet, og trekker frem forskning innen én organisasjon som et tilfelle der generaliserbarhet kan være begrenset. Casestudier kan imidlertid overføre kunnskap ved å introdusere beskrivelser, begreper, tolkninger og forklaringer som er anvendelige på andre områder enn det som studeres (Johannessen et al., 2020). Vi har gjennomført en kvalitativ casestudie med Avinor som eneste analyseenhet. Derav ser vi på enkeltpersoner i selskapet, og vil dermed få innsikt i meningene til et begrenset utvalg, som ikke nødvendigvis representerer hele organisasjonen. Avinor er en del av offentlig sektor, og det aktuelle forskningstemaet *kostnadseffektivisering* utspiller seg i samtlige offentlige institusjoner. Studien har ikke et formål om å generalisere til en populasjon utover gjeldende casestudie – imidlertid anser vi det mulig å avdekke verdifull informasjon som kan være av interesse for andre lignende enheter, som en slags teoretisk generalisering. Muligheten for å overføre kunnskap fra Avinor – et stort selskap med betydelig samfunnsansvar – til andre offentlige organisasjoner, kan gi et verdifullt bidrag til økonomistyring innen offentlig sektor.

3.7 Vurdering av etisk ansvar

Ved gjennomføring av et forskningsprosjekt er det avgjørende å vurdere det etiske ansvaret som ligger til grunn. Ifølge Ringdal (2018, s.57) er forskningsetikk “de grunnleggende moralnormene for vitenskapelig praksis”, og inkluderer informantenes rett til informasjon, mulighet til å gi samtykke samt konfidensialitet. Slike forutsetninger er viktig for å bygge tillit til informantene, og vise integritet i det arbeidet som gjøres. På bakgrunn av dette meldte vi inn vårt prosjekt til Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, for godkjenning av korrekt behandling av personvernopplysninger. Bruk av etiske prinsipper i vår forskning vil sikre god håndtering av eventuelle fremtidige problemstillinger som kan forekomme (Bell et al., 2022).

3.7.1 Informert samtykke og konfidensialitet

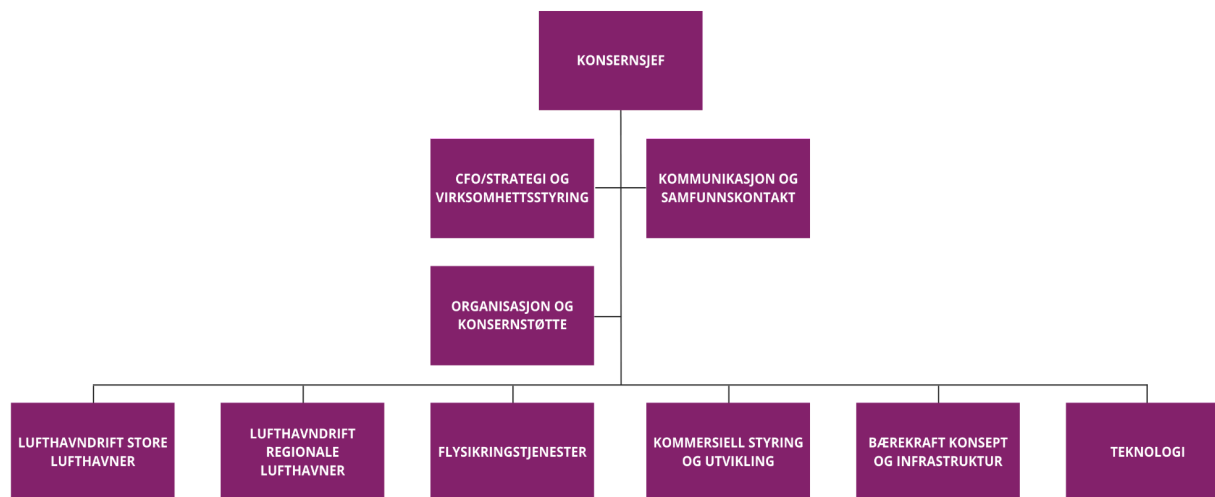
På forhånd av datainnsamlingen sendte vi et informasjonsskriv til informantene med beskrivelse av problemstilling, formål, bakgrunn for forespørsel om deltakelse, samt rettigheter, frivillighet ved deltakelse og behandling av personopplysninger. Informantene fikk også kontaktinformasjon til prosjektansvarlige, med mulighet for å stille spørsmål. Informantene ble videre informert om muligheten til å trekke seg når som helst uten påfølgende konsekvenser, noe vi anså som viktig for å begrense potensielle problemer som følge av intervjuet (Tjora, 2021). I etterkant av informasjonsskrivet fikk hver informant oversendt en samtykkeerklæring, der vi forsikret oss om at deltakelse var bekreftet på signert erklæring eller skriftlig aksept av intervju. Samtlige gav også muntlig godkjenning i intervjuene.

Informasjonsskrivet forsikret informantene om konfidensialitet ved å opplyse om anonymisering av personopplysninger i studien, samt sletting av data ved prosjektets slutt. Dette innebar å hverken offentliggjøre eller publisere private data som kunne føre til identifisering av deltakerne (Kvale & Brinkmann, 2015). Målet med konfidensialitet er å respektere informantens rett til privatliv, og å beskytte dem mot uønsket innsyn (Ringdal, 2018). Dette har vi oppnådd gjennom god forventningsavklaring samt tilpasning av datainnsamlingen til informantenes krav. Informasjonsskrivets innhold ble repetert i intervjuene. Videre oppklarte vi eventuelle uklarheter i de tilfellene informantene uttrykte behov for dette. Prinsippet om informert samtykke sikrer informanten tilstrekkelig informasjon, slik at vedkommende kan ta en informert beslutning om hvorvidt de ønsker å delta i prosjektet (Bell et al., 2022). Dette opplever vi informantene har hatt mulighet til i vår studie.

4 Kontekstbeskrivelse

I dette kapitlet vil caset vårt beskrives, hovedsakelig basert på innhentet data fra dokumentstudien. Dette suppleres med informasjon fra dybdeintervju. Avinors organisering og drift vil belyses, med en redegjørelse for selskapets samfunnsoppdrag og strategi. Videre vil prinsippene for Avinormodellen samt avgiftsfastsettelse beskrives. Samtlige aspekter er relevante i sammenheng med Avinors kostnadseffektivitet, og legger grunnlaget for forståelsen av de empiriske funnene.

Avinor eier og drifter 43 av Norges lufthavner, og er heleid av Samferdselsdepartementet. Av den grunn må Avinor forholde seg til en rekke rammebetingelser og krav, eksempelvis tilknyttet hvor lønnsomme selskapet skal være på sikt. Som tilbyder av kollektive goder, er offentlig eierskap og styring av Avinor hensiktsmessig for å maksimere samfunnsmessig velferd, og sikre effektivt ressursbruk (Sørensen et al., 1999). Med denne rammen jobber selskapet kontinuerlig med å innfri sikker og stabil luftfart på tvers av store avstander, og tilrettelegger for et helhetlig reisetilbud for alle grupper reisende (Avinor, u.å.). Som leverandør av luftfartstjenester er Avinor essensiell for samfunnet, og innehar et stort samfunnsansvar overfor alle som er avhengig av å bruke fly som transportmiddel. Avinors viktigste interessenter inkluderer flyselskap og passasjerer, politikere, samarbeidspartnere, næringslivet og Forsvaret (Avinor, 2021). Selskapet er komplekst, og inndelt i ulike divisjoner over flere nivåer som presentert i organisasjonskartet i figur 3.



Figur 3: Organisasjonskartet til Avinor (Avinor, 2022b).

Som illustrert i organisasjonskartet, består driftsorganisasjonen av divisjonene *Store lufthavner*, *Regionale lufthavner* og aksjeselskapet *Avinor Flysikring*. Førstnevnte inkluderer Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim, andrenevnte dekker de resterende lufthavnene, og *Avinor Flysikring* har ansvar for lufttrafikktenester ved tårn og kontrollsentraler i Norge (Avinor, 2022b). Vår studie avgrenses til å undersøke lufthavndivisjonene, og utelater dermed Avinor Flysikring. Dette ettersom divisjonene har et særskilt fokus på kostnadseffektivitet, der Avinormodellen består av interne overføringer mellom *Store lufthavner* og *Regionale lufthavner*.

Avinor gjennomførte en omorganisering i 2022, for å i større grad samle konsernet og øke samhandlingen mellom ulike enheter (ibid.). For å støtte driftsorganisasjonen er det etablert tre sidestilte divisjoner, henholdsvis; *Kommersiell styring og utvikling*, *Bærekraft, konsept og infrastruktur* (BKI), samt *Teknologi*. Disse skal forsøke å standardisere prosesser, tilrettelegge for bedre samhandling på tvers av konsernet og bidra til Avinors fremtidige satsing på teknologiske løsninger (ibid.). Samhandling mellom lufthavndivisjonene og Avinor flysikring foregår gjennom konsernstabene *Strategi og virksomhetsstyring*, *Kommunikasjon og samfunnskontakt*, og *Organisasjon og konsernstøtte*. Organisasjonen er således inndelt i en matrisestruktur, og består av omtrent 2800 ansatte fordelt på konsernnivået og driftsnivået (Avinor, 2022b).

4.1 Strategi og samfunnsoppdrag

Avinor opererer med seks uttalte ambisjoner som utgjør deres strategiske retning, deriblant sikker og stabil drift med en risikobasert tilnærming (Avinor, 2022b). Sikker og stabil drift beskrives som en integrert og grunnleggende del av virksomheten (ibid.), og skal underbygge selskapets samfunnsansvar og samfunnsplagte oppgaver. Staten har klassifisert Avinor som et kategori-2 selskap, som omfatter selskap der statens mål er en bærekraftig og mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål (Regjeringen, 2022; Avinor, 2022b). Avinor skal dermed søke å oppnå dette innenfor en finansielt forsvarlig ramme (ibid.).

For å innfri sikker, stabil og effektiv drift får selskapet handlingsrom fra eier gjennom vedtekter, der det presiseres at handlingsrommet ikke skal begrense muligheter for fremtidig effektiv drift (ibid.). Effektiv drift innebærer å være kostnadseffektiv, noe som formidles som et fokusområde

for Avinor i 2023 (Avinor, 2022b). Etter Riksrevisjonens kritikk av Avinor har selskapet gjennomført betydelige kostnadsreduksjoner innen operativ drift og investeringer. Nedskjæring i operative stillinger og sentralisering av stabstjenester, samt innføring av automatisert og fjernstyrt teknologi, har bidratt til å redusere antall årsverk fra 3200 til 2800 i perioden 2019 til 2022. Slike kostnadsreduksjoner er gjort som følge av jevnlige kostnadsprogrammer i selskapet, deriblant kostnadsreduksjonsprogrammet fra 2018 til 2019 som reduserte kostnadsbasen med 400 millioner kroner. Kostnadsprogrammet Lønnsomt Avinor ble deretter innført fra 2020 til 2022, som kuttet kostnadsbasen med 1,3 milliarder (Arctic Securities, 2022).

Luftfarten har stor samfunnsmessig betydning, særlig i Norge der avstandene er store. Avinors samfunnsansvar om å skape tilgjengelighet rundt om i landet skal sikres gjennom et landsdekkende nett av lufthavner for sivil sektor, og en samlet flysikringstjeneste for sivil og militær sektor (Avinor, 2022b). Som følge av samfunnsoppdraget tillegges Avinor en del politisk besluttede oppgaver som medfører økte kostnader for selskapet. En av våre informanter, KL2, trakk frem EUs innføring av det nye grensekontrollsystemet Entry/Exit som skal gjennomføres i løpet av 2023, som et eksempel på dette. Kontrollsystemet vil innebære merkostnader til det norske politiet, der disse vil tillegges Avinor og må finansieres via lufthavnavgiftene (Avinor, 2022a; Avinor, 2022b). Informanten beskrev videre utfordringen med slike pålagte kostnader, kombinert med fratrukne inntekter gjennom reduksjon av tobakskvoten.

Avinor er selvfinansiert og drifter selskapet gjennom ulike inntektskilder. Inntektsfordelingen er sammensatt av omtrent 60 prosent luftfartsavgifter fra flyselskaper, 35 prosent kommersielle inntekter og fem prosent statlig kjøp av lufthavntjenester (St.mld. 36 (2003-2004), s.3). Kommersielle inntekter inkluderer parkeringsvirksomhet, utleie av lokaler og taxfree ved de største lufthavnene (Avinor, 2022a). Vesentlige deler av Avinors overskudd genereres via Oslo lufthavn, med over halvparten av passasjerene totalt i konsernet. Bergen, Stavanger og Trondheim går også med overskudd, dog merkbart mindre enn OSL. De resterende lufthavnene går med underskudd, og er avhengige av økonomisk hjelp for å kunne fortsette drift. Dette sikres gjennom Avinormodellen.

4.2 Avinormodellen

Ifølge to av informantene er Avinormodellen unik: “*Det er et system som politikerne valgte for å finansiere det enorme nettverket av lufthavner i Norge, som er helt unikt i verdensammenheng*” (DL4). KL4 uttrykker samtidig en stolthet ovenfor modellen: “*Jeg tror Avinormodellen er litt unik, jeg vet ikke om andre land som har tilsvarende, og jeg er litt stolt av det jeg*”. Avinormodellen er en politisk bestemt ordning som sørger for at selskapet kan gjennomføre sitt samfunnsoppdrag (Regjeringen, 2022). Gjennom Avinormodellen finansieres de ulønnsomme lufthavnene gjennom overskuddet til de fire lønnsomme, noe som muliggjør drift, vedlikehold, og utvikling også ved de minste byene i landet. Slik intern finansiering kalles kryssubsidiering, og omtales som *samfinansiering* i Avinors egne plandokumenter (Avinor, 2022b).

Kryssubsidiering vekker ofte negative assosiasjoner (Fjell et al., 2000). Dette er imidlertid mer fremtredende i privat sektor, der kryssubsidiering ofte blir benyttet med et profittmaksimerende hensyn, og for å drive konkurrenter ut av markedet (ibid.). I offentlig sektor benyttes det vanligvis på bakgrunn av andre formål. Finansieringsmodellen kan blant annet brukes som et redskap for å fremme politiske målsetninger, eksempelvis et likeverdig, landsdekkende tilbud av tjenester (ibid.). Dette er tilfellet for Avinor. I departementets mandat for arbeidet med stortingsmeldingen om nasjonal luftfartsstrategi, fremgår det at Avinors oppgaver og finansiering skal vurderes med sikte på å videreføre og styrke Avinormodellen (Avinor, 2022b). Det er dermed bred enighet om at Avinormodellen er en ønsket løsning for norsk luftfart, både eksternt blant interessenter og internt i Avinor.

4.3 Avgiftfastsettelse

Avgiftfastsettelsene, som legger grunnlag for de avgifter som betales av lufthavnen og brukerne av luftrommet for å dekke investeringer og driftskostnader i Avinors infrastruktur, representerer differansen mellom selskapets inntekter og kostnader (Avinor, u.å.). Fastsettelsen av avgiftene er en kompleks prosess som baseres på Samferdselsdepartementets føringer, der Avinor legger frem et forslag til avgifter for det kommende året (2019, §7, 4.ledd). Godkjenning ligger til Luftfartstilsynet, som tar utgangspunkt i Avinors konsultasjonsprosesser med flyselskapene. Avinor, som en offentlig aktør, kan ikke søke profittmaksimering i sine forslag til avgifter.

Kommersielle og andre inntekter subsidierer avgiftene for å holde disse nede, og grunnlaget for fastsettelsen består dermed av kostnader som ikke er inndekket. Kostnadseffektivitet er således sentralt i å kunne forsvare avgiftsnivået for selskapets omgivelser og interessenter.

Av de fem typene lufthavnavgifter; startavgift, sikkerhetsavgift, passasjeravgift, terminalavgift (TNC-avgift) og underveisavgift, fastsettes de tre første av Samferdselsdepartementets forskrifter, og de to siste i henhold til ytelsesplaner regulert i EU forordning (Avinor, 2022a). Tabell 3 viser en stabil avgiftsutvikling de siste seks årene, også under koronapandemien, på tross av Avinors inntektsbortfall. Ved et underskudd reduseres selskapets egenkapitalandel, der det vedtektsfestede kravet er minimum 40 prosent. I fjerde kvartal av 2022 fikk selskapet en tidsbegrenset tillatelse til 31. desember 2023 til å fravike kravet ned til 37 prosent (Avinor, 2023). For å unngå en ytterligere egenkapitalreduksjon er Avinor dermed presset til å drifte kostnadseffektivt (Avinor, 2022b).

Tabell 3: Avgiftsutvikling, NOK (Samferdselsdepartementets forskrifter 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, og 2023).

Avgiftstype	Fordelingsfaktor	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Startavgift	Kroner per tonn	62	62	68	68	75	75
Sikkerhetsavgift	Kroner per passasjer	64	60	63	63	64	64
Passasjeravgift innland	Kroner per passasjer	48	48	49	49	52	53
Passasjeravgift transfer utland	Kroner per passasjer	34	34	34	34	37	38

Kostnadene til Avinors samfunnsoppdrag samt underdekninger fra avgiftene på *Regionale lufthavner* legges til i den totale kostnadsbasen, og resulterer i et beregnet inntektsbehov basert på estimerte trafikkprognoser (Avinor, 2022a). Ettersom kostnadsbasen er utgangspunktet for avgiftsfastsettelsen, vil både flyselskaper og eier kunne utfordre denne. Den må således kunne forsvares med å være kostnadseffektivisert. Dersom Avinor har en overdreven optimisme i beregninger av fremtidige inntekter, i kombinasjon med en tro på lavere kostnadsnivå enn det som er reelt, kan avgiftsnivået bli satt for lavt. Dette kan igjen medføre at Avinor ikke lykkes i å forbli selvfinansierte. Ettersom kommersielle inntekter fra *Store lufthavner* subsidierer avgiftene og de *Regionale lufthavnene*, er kostnadseffektivitet essensielt for å kunne forsvare avgiftsnivået, samt for å forbli konkurransedyktige og sikre at Avinormodellen består.

5 Empiriske funn

Det følgende kapitlet presenterer studiens tre hovedfunn, både fra gjennomførte dybdeintervju og dokumentstudien. For å sikre en strukturert tilnærming knyttes de to første funnene hovedsakelig til de dynamiske spenningene i Simons' (1995) rammeverk. Det tredje og siste funnet ses spesielt i sammenheng med institusjonell teori, særlig legitimitet. Samtlige funn suppleres i større eller mindre grad av betingelsesteori. Hvert tema konkluderes med sentrale funn, der disse danner grunnlaget for analysen i kapittel seks.

5.1 Tillit, verdier og grenser gir frihet under ansvar

5.1.1 Tillit og verdier

Som del av *frihet under ansvar* handler frihet om tillit mellom konsernnivå og operativt nivå, samt sterkt forankrede verdier i selskapet. Tillit er et gjennomgående tema, der informantene beskriver høy grad av tillit til at riktige vurderinger og valg for Avinor gjøres basert på ansattes kompetanse, uten detaljsjekking fra konsernledelsen. KL3 formidler at det er tillit til at ulike nivåer ønsker å dra virksomheten i samme retning: *“Jeg vil jo generelt si vi har tillit til at divisjonene og lufthavnene i bunn og grunn har det samme målet”*. Flere informanter understreker at tilliten mellom nivåene må fortjenes, men at det er like lett å få tilgivelse som tillatelse. DL3 understreker at tillit er sentralt for å kunne handle selvstendig:

Vi har en veldig flat struktur, vi opererer med frihet under ansvar, man vil at ansatte skal ta egne beslutninger, og det er rom for å gjøre feil. Man vil at folk skal handle ut ifra den informasjonen og det de vet der og da, og mulighetene da. Vi vil ikke ha sånn at man ringer og spør om tillatelse for alt mulig eller lar være å ta beslutninger.

Informanten påpeker dermed at det er rom for å gjøre feil, der handling foretrekkes fremfor handlingslammelse. Det understrekes at man grunnleggende har tillit, men at man bruker mer tid på enheter som ikke leverer et ønskelig kostnadsnivå, heller enn å “forstyrre” de som leverer godt. Dette fremhever DL4 på følgende måte: *“Folk som leverer får tillit, også får man heller ta tak i de som ikke leverer. Du kan ikke forstyrre de som leverer gode resultat, de må få jobbe i fred, så lenge de jobber innenfor rammene våre”*. Frihet gis dermed til enheter som handler i tråd

med selskapets rammer. Den samme informanten påpeker også følgende om potensiell mangel på tillit: *“Det er helt ødeleggende for en leder hvis man ikke får tillit fra nivået over. Da bruker man unødvendig tid på å forklare og orientere i stedet å få frihet under ansvar fordi han har vist seg tillit verdig”* (DL4). Tillit understrekes dermed som nødvendig for å spare tid, og påpeker at mangel på tillit er ødeleggende. Flere informanter omtaler også organisasjonskulturen som tillitsbasert, med bred enighet om at tilliten underbygger kostnadseffektiviseringsarbeidet, da det tillater at både konsernnivået og driftsnivået kan stole på hverandre. Dette innebærer eksempelvis tillit til at det lages realistiske budsjett, uten at det legges til unødvendige kostnader.

Verdier understrekes også som både viktige og synlige i driften. De nedskrevne verdiene er *åpen, ansvarlig, handlekraftig og kundeorientert*. Disse etterstrebes og anvendes både i rekruttering og lederutvikling, som et tiltak for å kunne forebygge eventuell motstand. Flere informanter sier det er uklart hvorvidt verdiene anvendes bevisst i arbeidet med kostnadseffektivisering, men at de har en indirekte påvirkning på arbeidet:

Man bør ha en del av disse verdiene i ryggmargen for å kunne være den som jobber med forbedring av kostnadseffektivitet. Men det er ikke noe sånn som jeg går og tenker på i hverdagen da. Men det er nå den type ledere vi gjerne vil ha, og da er verdiene viktig for å være en god medarbeider som jobber med kostnadseffektivisering. (DL4)

Verdiene er dermed ikke noe som bevisst tenkes på i hverdagen, men er likevel viktige for å kunne jobbe med kostnadseffektiviseringen. Kostnadseffektiviseringen omtales også som noe som er *“i ryggmargen”* og *“under huden”* på de ansatte. Samtlige informanter opplever at Avinors verdier er en del av organisasjonskulturen, og at ansatte er godt kjent med disse da de har forblitt noenlunde uforandret over mange år. Ved spørsmål om verdienes betydning i arbeidshverdagen er det noe forskjell på engasjementet mellom konsernnivået og driftsnivået, der særlig driftsnivået understreker disse som synlig og veiledende i arbeidet. I lys av verdiene fremhever flere av informantene en dugnadsånd i Avinor, noe som også er en stor del av Avinormodellen. DL1 legger frem dette på følgende måte, der hen sier at overskuddet fra lønnsomme lufthavner blir noen andres eksistensgrunnlag:

På de fire største lufthavnene er vi godt klare over at det vi gjør kommer de Regionale lufthavnene til gode. Fordi det er ofte sånn at “ja, vi tjener jo godt med penger, hvorfor skal vi kutte”. Og da er jo den finansieringsmodellen kanskje hovedargumentet for hvorfor man skal ha forståelse for at det fortsatt er like nødvendig likevel. Vårt overskudd er noen andre sitt eksistensgrunnlag.

Informanten understreker dermed at Avinormodellen anvendes som et argument for kontinuerlig kostnadseffektivisering, for å skape forståelse blant enhetene. DL3 omtaler dette ved å si at Avinor er en slags “familie” som deler med hverandre:

Det er liksom “one big happy family”, skulle jeg til å si. Vi tjener penger, også deler vi med dem. Og i sum så blir jo alt slått sammen (...). Det er en ganske stor kostnadsbase, så det er veldig viktig at både de og vi er kostnadseffektive. For hvis ikke så blir det enda tyngre å få dette til å gå rundt.

Viktigheten av kostnadseffektivisering vektlegges ettersom kostnadsbasen er stor, der det formidles at alle enheter må bidra. Dette påpekes av DL2, som sier følgende: “(...) Vi er ett Avinor, og vi jobber sammen”. Både tillit og verdier er dermed sentrale i å dra virksomheten i samme retning i kostnadseffektiviseringsarbeidet. Frihet under ansvar tydeliggjøres også i Avinor årsrapport for 2021, der det understrekes at verdiene og de etiske retningslinjene ligger til grunn for ansattes opptreden (Avinor, 2021).

5.1.2 Standarder og rammebetingelser

Ansvarsdelen i *frihet under ansvar* omhandler de standarder og rammebetingelser Avinor og selskapets ansatte er forpliktet til å følge. Informantene formidler at det gis føringer ovenfra, der ansatte kan ta beslutninger innenfor disse rammene. Samferdselsdepartementet sender styringssignal til Avinor, som kommuniseres til enhetene via konsernledelsen. Føringerne fra eier er særlig innrettet mot sikkerhetskravet i forbindelse med samfunnsoppdraget – men også mot kostnadseffektivitet. På tross av å være underlagt mange krav, gjør Avinor forsøk på å utfordre tolkningen av regelverk for å bli mer kostnadseffektive enn tidligere. DL2 sier følgende: “Man

prøver å utfordre det regelverket som er, nettopp for å klare å drifte mer kostnadseffektivt og å unngå at man gjør masse oppgaver som strengt tatt ikke er helt nødvendige”.

Som del av føringene ovenfra, pålegges Avinor både kostnader og inntektsbegrensninger. Dette er ikke uvanlig for en monopolistisk infrastrukturvirksomhet betinget av konsesjon, men legger et press på Avinors handlingsrom for kostnadseffektivitet (Arctic Securities, 2022). På den annen side gir ikke Samferdselsdepartementet føringer til Avinor for hvordan enkeltsaker skal håndteres (Avinor, 2021). Dette preget av lover, regler og standarder som skal etterleves understrekes likevel av DL2 som noe som påvirker Avinors muligheter for å være dynamiske:

Vi er en regelstyrt organisasjon, så vi har mange krav vi må forholde oss til. Så jeg tror at selv om vi prøver å være fleksible og smidige, så er det et tungt maskineri som skal styres “compliant”. (...) vi har regler for hvor mange som må være i beredskap som gjør at på de minste lufthavnene så er det ikke mulig å bli færre ansatte hvis vi skal tilfredsstillere kravene. Så det ligger som rammer rundt det, som gjør at det er veldig begrenset hva man kan gjøre lokalt ute.

Regelstyringen utfordrer dermed tilpasningsmuligheter for å optimalisere effektiviteten, der informantene opplever det som vanskelig å gjennomføre tilstrekkelige kostnadseffektive tiltak. Flere av reglene bestemmes av eier, men noen settes også internt da det er umulig å overvåke hele selskapet. DL4 beskriver nødvendigheten av regler som avhengig av størrelse: “Når det er en så stor organisasjon spredt over hele landet, så må du ha regler. Det går ikke an å ta det på sparket hele tiden”. Relatert til dette omtales også dokumentasjon og rapportering som sentralt, som påpekt av DL1: “Om man skal ha oversikt, finne tilbake, eller få kjennskap til hva som foregår, så må det dokumenteres. Også er spørsmålet hvor mye som er nødvendig, og når det begynner å gå på bekostning av effektiv og stabil drift”. Informanten utfordrer dermed dokumentasjonsbehovet ved å stille spørsmål ved hvorvidt det går på bekostning av Avinors samfunnsoppdrag.

DL1 understreker at sikkerhetshensynet også reduserer handlingsrommet for å minimere kostnader: “Vi har relativt store, tunge fagmiljø, og de er jo ekstremt opptatt av dette med

sikkerhet og stabilitet. De må nok utfordres ganske hardt for at det med kostnadseffektivitet også skal være en vesentlig del av det”. Ifølge den eksterne rapporten gjennomført av Arctic Securities (2022) legger nåværende rammebetingelser såpass begrensninger på Avinors handlingsrom at en ytterligere reduksjon av kostnader vil påvirke servicenivå og operativ stabilitet.

5.1.3 Oppsummering av funnet

Dette funnet belyser at tillit er svært sentralt i arbeidet med kostnadseffektivitet i Avinor, derunder tillit til ansattes kompetanse med rom for å gjøre feil. De ansatte har dermed handlingsrom for å ta enkelte beslutninger uten å kontinuerlig være nødt til å be om tillatelse fra konsernledelsen. Eventuell mangel på tillit fremheves som ødeleggende for ledere, og tillit anses dermed som nødvendig for effektiv drift. Denne tilliten vil opprettholdes så lenge ansatte overholder rammer, og oppnår tilfredsstillende resultater. Tillit baseres på etablerte verdier, og kostnadseffektivitet omtales som noe som ligger i “ryggraden” til de ansatte. Avinor beskrives som en familie som hjelper hverandre, særlig for å kunne opprettholde Avinormodellen gjennom kontinuerlig kostnadseffektivisering. Tillit og verdier skaper dermed frihet, men handlingsrommet begrenses likevel av standarder og rammebetingelser som ikke kan unnvikes. Både eier og konsernledelsen setter tydelige regler, noe som påvirker muligheten til å være dynamisk og tilpassningsdyktig i kostnadseffektiviseringsarbeidet.

5.2 Sentralisering og desentralisering med interaktive prosesser

5.2.1 Sentralisering og top-down prosesser

Omorganiseringen i 2022 samlet beslutningsstøtte og fagmiljø sentralt for å forbedre samhandling og tydeliggjøre selskapets retning, der BKI ble opprettet med et oppdrag om å se strategi og kostnadseffektiviseringskonsepter på tvers (Avinor, 2022b). Flere informanter påpeker økt sentralisering i selskapet de siste fem til ti årene, der samling av stab var et satsingsområde i kostnadsprogrammet Lønnsomt Avinor (ibid.). Det fremstilles dermed som et innsparingstiltak. DL3 påpeker at konsernsjefen har særlig tro på slik styring. KL3 sier følgende om sentraliseringen: *“Det har blitt mer sentralisering av fagmiljøene, samling av kompetanse og standardisering på tvers”*. DL3 utdyper hva sentraliseringen innebærer i praksis, der den operative staben har fått en produsentrolle som støttes av sentraliserte funksjoner: *“Sentrale*

funksjoner og fagansvarlige skal sitte sentralt, også er vi mer ute som produsenter på en måte, mens ekspertisen til dels skal sitte sentralt og støtte oss ute". Flere informanter formidler at økt sentralisering i økonomifunksjonen bidrar til å fremme en "Avinorstandard" i form av en beste praksis, som støtter kostnadseffektiviseringen. KL3 sier følgende:

(...) oppsiden skal jo være at det skal være tydelig for de fleste, forhåpentligvis, hva som er beste praksis og hva som er kostnadseffektivitet og hva som er Avinorstandarden å gjennomføre en rekke prosesser på. At man lærer forhåpentligvis, for i sentraliseringen så er det bygget inn mye beste praksis allerede. Det er både effektivt å vite hva man skal forholde seg til, og ikke alle må finne opp hjulet på nytt.

Som del av sentraliseringen innebærer kostnadseffektiviseringsprosessen flere ovenfra-og-ned prosesser der konsernledelsen fremlegger krav, strategi, delegerer mål, og innfører regelmessige kostnadsprogrammer. KL3 sier at konsernet vedtar en finansiell virksomhetsplan, som representerer all historikk og forventet utvikling for de neste femten årene, på både drift, finans og investeringer. Denne sentrale planen setter rammer for budsjettet, og brukes i dialog i organisasjonen; oppover mot styret og eier, og nedover mot enhetene for finansiell statusoppdatering. Top-down kvartalsvise analyser ble også tatt i bruk som et styringsverktøy under koronapandemien (Arctic Securities, 2022). Disse utvikles i konsernledelsen på bakgrunn av prognoser, som danner grunnlag for scenarioanalyser (ibid.).

Informantene omtaler styringskrav fra konsernledelsen som føringer eller forpliktelser, fremfor strenge krav. Etter diskusjon og nedbrytning av delmål utøver lufthavnene tiltak i tråd med strategiske mål. Store kostnadskutt fremlegges også fra konsernledelsen, der fordelingen enten er gitt eller bearbeides i divisjonene. DL4 omtaler prosessen som et slags samarbeid som går gjennom divisjonene og lufthavngruppene, for å sikre eierskap til målene:

(...) De gir noen rammer og forventninger om totalnivået, også blir det en prosess nedover i divisjon, lufthavngruppe og så på lufthavn (...). Målene må forankres nedover i organisasjonen hvis du skal få noen insitamenter for å nå de. Hvis du ikke har eierskap til målene for din enhet, så tror jeg det er redusert mulighet for å nå målet.

Konsernledelsen følger opp gjennomføring av strategi og mål, hovedsakelig via divisjonene. KL1 sier at budsjett brukes for å innarbeide kostnadsutt eller mål, mens regnskap brukes for å overvåke og potensielt utfordre kostnadsutviklingen dersom noen parametere øker mer enn man forventer i forhold til trafikk. Oppfølging av innrapporteringer brukes til intern benchmarking av kostnader innen utvalgte tjenesteområder. Dette omtales som et effektivt tiltak for kostnadseffektivisering, da det skaper intern konkurranse og brukes i forbedringsarbeid (Arctic Securities, 2022). KL3 sier at benchmarking legger grunnlag for erfaringsbasert læring mellom enheter, der man finner en beste praksis som kan etterlignes i andre enheter. Benchmarking legger også grunnlag for KPIer, som brukes aktivt for å sette kostnadseffektive mål.

Flere informanter på driftsnivå fremhever ulemper ved sentraliseringen, herunder at det operative nivået får flere arbeidsoppgaver tross at sentrale staber vokser. DL3 beskriver dette slik:

Vi får mye ekstraoppgaver når stabene eser ut (...) vi trodde jo kanskje de skulle produsere litt mer, men det er jo mer sånn analyse og mer prosedyrer og krav til ting vi ute skal gjøre. "Dere må sjekke sånn, gjør sånn og sånn, fyll ut dette her". Men vi har jo ikke folkene til å gjøre det.

Det stilles også spørsmål til hvor godt forholdet mellom sentrale og lokale enheter vil være som følge av økt sentralisering, der DL1 fremhever en suboptimal skyvekamp om hvem som skal belastes kostnader og oppgaver: "Du ender litt opp med en skyvekamp, skal kostnadene tas på lufthavn, eller skal de tas på sentrale staber eller fagmiljø. (...). Så det er jo litt suboptimalisering egentlig da, det er jo ikke det Avinor blir mer kostnadseffektiv av". Samme informant fremhever at sentraliseringen har ført til nye måter og nye mennesker, som skaper posisjoneringsutfordringer mellom ansatte og fagmiljøer, med forstyrrelser i fokuset på å ha best mulig drift.

Samtlige informanter påpeker at det er omfattende beslutningsprosesser for å gjøre endringer i selskapet, som følge av en divisjonalisert rapporteringslinje samt sentralisering. Avinor beskrives som et "tungt maskineri", der strukturen og kompleksiteten fremheves som utfordringer. DL1

sier at matriseorganiseringen og formelle krav er praktisk utfordrende: “Vi er jo matriseorganisert, (...) og når du knytter dette sammen med alle formale krav vi må forholde oss til, så blir det fort veldig lange og omfattende beslutningsprosesser, både for å gjøre endringer eller for å få vedtatt ting”. Behovet for bred forankring utfordrer kostnadseffektiviseringen, da også slike tiltak kan ta lang tid å innføre på grunn av Avinors virksomhetstype. Videre påpeker DL3 at dette kan kompliseres av silotenking med individuelle ønsker. DL4 beskriver Avinor som en supertanker:

Det blir veldig låst i et system, (...) for det er jo en supertanker som er tung å snu (...). Historikken er at vi var en statlig etat. Så selv om det ble gjort om til et aksjeselskap i 2003, så er det litt av arven fra staten hvis du tenker på det med å være kjapp å snu seg, og litt mer fleksibel.

Informanten opplever dermed at vanskelighetene med å være dynamisk kommer av selskapets status som offentlig aktør, der endringer må diskuteres med flere instanser.

5.2.2 Desentralisering og bottom-up prosesser

Flere informanter understreker at Avinors størrelse og antall lokasjoner nødvendiggjør en desentralisert virksomhet ute i linjene, samt høy operativ involvering. Sentralisering legger føringer for kostnadseffektivitet, mens desentraliseringen tilrettelegger for at operative enheter kan følge opp disse. KL3 omtaler desentraliseringen slik:

Grovt sett har andel lokasjoner gjort at det er behov for en desentralisert organisasjon. Men det er sentralisert i form av at prinsipper og premisser settes sentralt, og følges opp gjennom et apparat som må være lokalt og aktiv i divisjoner, og ute på lufthavner.

Samtlige informanter understreker at Avinors operative nivå kjenner driftens behov og utfordringer best, og dermed har god kompetanse til å ta riktige beslutninger om egne enheter ettersom de “kjenner driften på kroppen”. Flere informanter, inkludert på konsernnivå, bruker uttrykket “det lander ikke et eneste fly i Bjørvika” om ledelsen ved Avinors hovedkontor. Dette

understreker distansen mellom ledelsen og lufthavnene. DL1 understreker at enhetene i større grad ser konsekvensen av avgjørelser som tas:

Vi ute på lufthavn er jo veldig nærme driften, vi ser veldig godt alle konsekvenser. Det å bruke to dager ekstra på å bestemme seg kan være fullstendig katastrofe. Den forståelsen opplever man kanskje at man ikke alltid har fra dem som sitter lengre unna.

Dermed understrekes en viss mangel på forståelse fra ledelsen i enkelte situasjoner, eksempelvis angående konsekvenser av trege beslutninger. Informanten sier videre at intensjonen likevel oppleves som god. Avstanden mellom konsernnivået og driftsnivået medfører et behov for lokal beslutningstaking som kommuniseres oppover. KL1 beskriver prosessene slik: *“Det er forskjellige prosesser, noen er veldig bottom-up, og noen er top-down (...). Så det er todelt. Konserninitiativ og fellestiltak, også er det lokale tiltak som heies på”*. Enhetene innrapporterer tall, forslag til tiltak og mål for kostnadskutt. Forslagene diskuteres deretter i strategiprosessen på konsernnivå. Innrapporteringene legger grunnlag for budsjett, prognoser, og intern benchmarking. KL2 sier følgende: *“Det kommer noen overordnede føringer, mens budsjett og prognoser bygges bottom-up”*. DL4 forteller at budsjettprosessen gjennomføres hver høst, og at dette følges opp på månedlig basis. Prognosene utgjør den finansielle styringen gjennom året, sammenstilles med KPIer, og revideres kvartalsvis basert på lufthavnenes innrapporteringer med månedlig resultatoppdatering.

Samtlige informanter påpeker at Avinor er en svært åpen organisasjon, som i stor grad involverer det operative nivået i beslutninger og prosesser. Flere av informantene refererer til dette som noe Avinor er særlig gode på, og formidler at åpenheten har blitt forbedret de seneste årene. Tidligere var enhetene mer beskyttende overfor sine egne tall for å unngå at disse ble utfordret av andre i selskapet. Her omtales matrisestrukturen som en årsak til forbedringen, der omorganiseringen samlet kompetanse på tvers av konsernet for å effektivisere driften (Avinor, 2021). Informantene understreker at det er sentralt å ha dialog med det operative nivået for å sikre at motivasjonen består, samt for å finne gode løsninger for å være kostnadseffektive.

Dialogen i selskapet omtales hovedsakelig som uformell, med noen formelle møter. KL3 beskriver kommunikasjonen ved å si følgende: *“Vi har ikke så mange formelle møter heller. Det er særlig virksomhetsgjennomgangene, så de fleste andre møtene vil jeg beskrive som relativt uformelle og toveis med god takhøyde”*. Kommunikasjon foregår hovedsakelig mellom divisjoner og lufthavnene – men likevel er det noe direkte dialog mellom sistnevnte og konsernledelsen i form av kvartalsvise virksomhetsgjennomganger, og regelmessige allmøter om status på ulike områder. Dette inkluderer kostnadseffektivitet. Den uformelle kommunikasjonen påpekes også av DL3, som sier at møter er uformelle tross en formell struktur: *“Selv om vi har en formell struktur, så har vi en uformell kommunikasjon føler jeg. Det tror jeg faktisk er en styrke, og det har vi internt på lufthavnene også”*. Videre understreker informantene at Avinor har ulike informasjonskanaler, herunder intranett, Teams og ulike fora.

Ansatte fra driftsnivået lånes inn til andre nivåer i selskapet for å sikre det operative perspektivet i alt Avinor gjør, og samtidig unngå et miljø hvor man deles inn i “vi” og “de”:

Det er en del fra de operative lufthavnene som enten lånes inn eller har delte stillinger, fordi vi må jo sikre at vi har det operative perspektivet i alt vi gjør. Så det er mye mer matrise og samarbeid som foregår enn at «vi sier hva dere skal gjøre, og dere gjør det» på en måte. (KL4)

Det anvendes også referansegrupper, samt arbeidsgrupper der ansatte fra lufthavnene er representert, sammen med sentrale fagressurser for å finne kostnadseffektiviserende løsninger. KL1 forteller at operativ involvering er viktig for å sette realistiske mål: *“Det er ikke sånn at vi ønsker å sette urealistiske kostnadsmål og bare dytte det ned til enhetene, det motiverer ingen. Så vi prøver jo å ta de med i dialogen og finne muligheter (...)”*. Flere av informantene understreker at enhetene gjerne kommer med forslag til tiltak for kostnadseffektivisering, enten på eget initiativ eller ved oppfordring fra divisjon. Disse oppmuntres og diskuteres med konsernledelsen, som påpekt av DL3:

De er veldig klare for å få innspill, for det er jo vanskelig å komme opp med gode ideer om hva vi kan gjøre nå for å spare penger. Vi har jo tatt de veldig “obvious” tingene, og

det er veldig anerkjennelse om at driften vet hvor skoen trykker, og kanskje er best på å komme opp med noe nytt og lurt.

Innspill fra det operative nivået er dermed ønskelig, da de store kostnadstiltakene er gjennomført. Foreslåtte tiltak skal være i tråd med Avinors strategi, og belyse hvordan ledelsens krav til kostnadsnivået best kan løses. Dersom tiltak går på tvers av strategiske konsernmål, vil ansatte få beskjed. Ved spørsmål om hvorvidt operative innspill har medført endringer, sier KL3 at dette har medført presiseringer av metodikk for måling. DL3 har derimot et annet perspektiv:

Det som kan være en svakhet, enten vi kjører strategiprosesser eller kostkuttprosesser, er at vi går langt ned i organisasjonen og kjører allmøter og gule lapper og “kom med gode ideer” (...) og så stopper det kanskje litt opp. (...). Jeg vet at folk kanskje savner hvor det ble av innspillene deres. Der kan vi bli litt flinkere.

Informanten forteller dermed at det ligger et forbedringspotensial i å formidle hvorvidt innspill fra det operative nivået medfører endringer i organisasjonen.

5.2.4 Oppsummering av funnet

Dette funnet understreker at Avinor har høy grad av sentralisert beslutningsstøtte og fagmiljø for å se ting på tvers. Dette tydeliggjør en “Avinorstandard” for kostnadseffektivitet. Sentraliseringen medfører en del ovenfra-og-ned prosesser for kostnadseffektivisering; strategifastsettelse, utforming av virksomhetsplan, måldelegering, kostnadsprogrammer, intern benchmarking og KPIer. Sentraliseringen påvirker likevel arbeidsbelastningen da det er færre operative ansatte, med like mange oppgaver som tidligere. I tillegg medfører sentraliseringen en skyvekamp om kostnader. Samtidig er desentralisert styring nødvendig på grunn av Avinors størrelse og virksomhetstype. Desentraliseringen medfører nedenfra-og-opp prosesser, hovedsakelig budsjett og prognoser basert på innrapporteringer og foreslåtte mål fra enheter, som diskuteres av konsernledelsen i strategiprosessen. Informantene understreker en hovedsakelig uformell, men divisjonalisert informasjonsflyt. Den uformelle informasjonsflyten tillater kontinuerlige innspill og deltakelse fra driftsnivået, som blir oppmuntret av konsernledelsen, samt åpenhet om resultater og fremgangsmåter hos ulike enheter. Dette skaper samarbeid fremfor

et miljø med “vi” og “de”. Det er stort fokus på operativ involvering, da ledelsen anerkjenner at driften kjenner driften best. Likevel formidles et forbedringspotensial for å gi tilbakemeldinger om hvorvidt operative innspill implementeres. Sentralisering, divisjonalisering og nye posisjoneringer utfordrer kostnadseffektiviteten og fleksibiliteten i arbeidet.

5.3 Standardisering og legitimering i usikre omgivelser

5.3.1 Standardisering og omdømme

Avinors strategiske målbilde innebærer en risikobasert tilnærming for kostnadsoptimering, gjennom standardisering, skalering og teknologi (Avinor, 2022b). Informantene påpeker dette som et kostnadseffektiviseringstiltak, der sikkerhetsnivået skal være “godt nok”, definert ut fra kritikalitet (Avinor, 2022b). KL3 påpeker at dette er en relativt fersk strategi, der et maksimalt sikkerhetsnivå eller servicenivå ikke er målet:

Det er et tydeligere fokus på dette med servicenivå (...). Det skal jo sikre stabil drift, men med risikobasert tilnærming, så det siste der er nytt. At det står tydelig og er løftet høyt opp, at vi skal ikke ha maksimal sikkerhet slash servicenivå, men at det skal være en riktig og god nok sikkerhet.

Risikobaserte vurderinger er sentrale for å identifisere oppgaver som kan nedprioriteres eller elimineres for å skape størst mulig effekt for samfunnet og Avinor (Avinor, 2021). Slike vurderinger gjøres gjerne opp mot ulike lufthavnkonsepter basert på størrelse, beliggenhet, ressurser, trafikk og inntektsmuligheter. Innen konseptene forsøkes det å standardisere tjenesteleveranser og servicenivå, altså en differensiert standardisering (Arctic Securities, 2022). Dette omfatter infrastruktur, åpningstid, teknologi, og vedlikehold, som kan gi kostnadsreduksjoner gjennom stordriftsfordeler (ibid.). Standardiseringen utformes i BKL. Avinor har også et eget internt styringssystem, SMART (strategi, måling, avvik, risiko og tiltak), som standardiserer prosesser gjennom strømlinjeformede aktiviteter. Flere informanter omtaler standardiseringen som effektiv for å holde kostnadsnivået nede, men påpeker at det er mer å hente:

Det ligger et potensiale der med at man kanskje kan akseptere lengre kø. (...) ved å si at alle må møte opp tre kvarter før også på Berlevåg, kan du ha mindre bemanning og lavere kostnader. Så ja, jeg tror det kan bidra, og nei, jeg tror ikke vi har utforska den muligheten fullt ut per i dag. (DL4)

Likevel nevnes risiko for omdømmetap som en ulempe ved standardisering. Eksempelvis forventes det mediedekning og kundeklager dersom køtiden i sikkerhetskontrollen økes. Samme informant som påpekte at gevinstene ikke er fullt utforsket, understreker at omdømmerisiko vurderes i strategibeslutninger og videre besparelser. Omdømmetap kan også oppstå som følge av upopulære tiltak internt i Avinor, eksempelvis ved store oppsigelser (Arctic Securities, 2022).

Ifølge flere av informantene blir kostnadseffektiviseringen også utfordret internt. DL1 sier at det foreligger en tankegang om at *“det ordner seg, vi har jo staten som eier”*. Å redusere leveransen til et nivå som kun er godt nok, oppleves også som vanskelig å akseptere internt i selskapet ettersom det utfordrer etablerte måter å gjøre ting på. Flere informanter påpeker stor yrkesstolthet i selskapet som noe som har skapt motstand til kostnadseffektivisering. Kostnadseffektiviseringen understrekes likevel som nødvendig, da Avinor har gjort de åpenbare kostnadskuttene, og vurderingen av god nok kvalitet er det som gjenstår. DL3 sier følgende:

For folk som har jobbet lenge og er stolt av jobben sin, så kan det være litt vanskelig å akseptere. At okay, nå skal jeg liksom være litt mer slumsete nå, da. Det er ikke slumsete, men det føles sånn. Det kan være litt utfordrende.

Informanten påpeker dermed at den risikobaserte tilnærmingen kan være utfordrende å akseptere. DL2 understøtter dette utsagnet, ved å si at det kan være vanskelig å skape forståelse blant lufthavnenhetene for ytterligere kostnadskutt: *“Det kan være innspill om at noe virker helt meningsløst, og om hvorfor i alle dager vi holder på med disse kontrollene om og om igjen, og hva det egentlig gir oss, for det tar bare masse tid”*.

Flere informanter understreker at friksjonen særlig kommer til syne relatert til outsourcing, samt økt automatisering og robotisering. Noen informanter sier at grunnen til dette er påvirkningen på

enkelpersoner gjennom nedbemanning. KL3 sier følgende om motstanden fra lavere nivåer i selskapet tilknyttet automatiserte kostnadseffektiviseringstiltak:

Det har vært plass-, brann- og redningstjenester der man har gjort en standardisering som har medført at en del lufthavner har gått ned på bemanning. Generelt har vi redusert bemanningen de siste tre årene med opp mot ti prosent sånn totalt sett, så det er klart det møter lokal motstand. Det samme kan jeg si om Remote Towers, fjernstyrte tårn, der og er det jo klart lokal motstand i miljøet der de ansatte blir berørt. (KL3)

Automatisering og robotisering fremheves som ett av Avinors store kostnadsinnsparingstiltak, i sammenheng med at “lavhengende frukter er tatt”. Dette innebærer at de åpenbare kostnadsbesparelsene allerede er gjennomført, og at man må lete etter andre tiltak for å redusere kostnadsbasen ytterligere. Arctic Securities (2022) påpeker målkonflikter tilknyttet den økte automatiseringen og robotiseringen som en utfordring for Avinor, hvor modenhet og endring er et behov. Avinor benytter blant annet lederutvikling og lederoppfølging som et verktøy for å håndtere målkonfliktene, samt informasjons- og drøftingsmøter med driftsnivået. KL3 sier følgende:

Vi forsøker jo å ha med de ansatte i prosessene, altså i prosjektene og i analysen. At analysegrunnlaget er godt dokumentert og kommuniseres på en forståelig måte, sånn at det er vanskelig å angripe, eller i alle fall robust. Og så brukes det jo ulike intranett med en informasjonskanal der det forklares hvorfor ting gjøres i prosjekter der mange blir berørt, og der er det jo gjerne anledning for å stille spørsmål.

Informanten understreker dermed viktigheten av dialog rundt analysegrunnlag for å skape forståelse blant de ansatte om kostnadseffektiviseringsvalg. Dialogen går gjerne gjennom ulike intranett, der ledelsen redegjør for beslutninger med mulighet for innspill fra de ansatte.

5.3.2 Legitimering overfor interessenter

Samtlige informanter understreker at Avinor kontinuerlig jobber med å være åpne overfor sine omgivelser, særlig eier og luftfartsbransjen. Dette for å bevise at Avinor er den beste til å drifte Norges lufthavnsnett, samt for å fremstå som konkurransedyktig blant flyselskapene, gjennom et godt omdømme. Avinormodellen skal også være den foretrukne modellen, der Avinor må vise til kostnadseffektivisering for å forbli selvfinansiert. DL3 omtaler aktørene i bransjen som en stor motivasjon for selskapets forsøk på å kontinuerlig kostnadseffektivisere:

Hvis man skal være navlebeskuende, så har vi egentlig ikke noen store insitamenter til å effektivisere. Men vi gjør det jo selvfølgelig fordi at når flyselskapene tjener penger igjen, så er jo det bra for oss også. (...) vi er jo avhengige av hverandre. Vår motivasjon er jo at departementet og politikerne skal mene at Avinor er de beste til å drive, og at Avinormodellen fungerer.

Flere informanter sier at Avinor tar bevisste strategivalg for å ta hensyn til interessentene, der man velger å ikke gjøre det som er mest kostnadseffektivt for Avinor ettersom kostnaden for luftfarten vil være høy. DL1 bekrefter at bakgrunnen for slike valg er at Avinor ønsker å sende et signal om at organisasjonen er god på å drifte: *“Det handler mye om kommunikasjon for å skape forståelse både hos eier og styret og andre interessenter, om at vi gjør faktisk ikke bare det beste vi kan, men vi er veldig dyktig på å drifte”*. Kommunikasjon understrekes dermed som viktig for å skape forståelse. Interessentdialogen er sentral i avgjørelser om Avinors prioriteringer, for å foreta valg som tjener interessentene i høyest mulig grad (Avinor, 2021). En kommunikasjonskanal Avinor anvender for dette er jevnlig dialogmøter, samt kunde- og markedsanalyser (ibid.). DL3 forteller at man ønsker å bevise god drift for å unngå privatisering av tjenesten.

Arctic Securities (2022) påpeker også at Avinors styringsverktøy har en innretning mot selskapets vedtektsfestede egenkapitalandel da det er viktig for eier, på tross av at dette ikke anbefales da det fører oppmerksomheten bort fra underliggende, langsiktig lønnsomhet. Dette er likevel et fokusområde for Avinor, da egenkapitalandelen er sentral i eiers avgjørelser (ibid.).

5.3.3 Usikkerhet og tilpasningsproblem

Informantene meddeler et økt fokus på kostnadseffektivisering de seneste årene, særlig i etterkant av koronapandemien. Pandemien medførte et endret behov for planverktøy og -revisjoner, samt en økt forventning fra eier om å oppdatere omverdenen hyppigere (Arctic Securities, 2022). Som resultat av dette ble prognoser benyttet i større grad enn budsjett, noe som forbedret Avinors evne til å respondere raskt på endringer (ibid.). Hovedfokuset under pandemien var å sikre beredskap samt sikker og stabil drift, i tråd med eiers føringer (Avinor, 2023). Den organisatoriske endringen i første kvartal av 2022, som samlet konsernet og økte samhandlingen mellom enhetene, var også en tilpasning etter koronapandemien som skapte endrede rutiner og påvirket arbeidet med kostnadseffektiviseringen. Selskapet gjorde dermed endringer i sine styringsverktøy som følge av pandemien, for å være bedre utrustet til å kostnadseffektivisere på tross av ustabilitet.

Samtlige informanter understreker at flybransjen er svært påvirket av andre faktorer, slik som årstidsskifte med ustabil vær, samt høye strømpriser. Dette skaper støy i arbeidet med kostnadseffektivisering, og medfører lokale tilpasninger som reduserer standardiseringsmulighetene. DL1 understreker dette på følgende måte: *“Det er så mye støy gjennom, ja, selvfølgelig Covid, omorganiseringen, pålegg om endrede rutiner, strømpriser, og om det er vinter eller ikke. Det er masse ting som påvirker, og som lager støy”*. I tillegg oppstår stadig nye trender i samfunnet, eksempelvis “flyskam”, samt større bruk av digitale plattformer i forretningssammenheng. For å møte utfordringer ved støy, har endring av driftsmodellen gjennom outsourcing blitt et fokusområde (Arctic Securities, 2022).

Støy medfører et tilpasningsproblem for Avinor da selskapet har svært høye faste kostnader. Informantene refererer til dette som et “skaleringsproblem”, som gjør det enda viktigere å ha lave kostnader. Som følge av dette fokuseres det kontinuerlig på kunnskaps- og kompetanseforbedring om kostnadsdrivere for å være utrustet til å håndtere støy, og dermed motvirke Avinors begrensede handlingsrom. Fokuset på kostnadseffektivisering blir særlig synlig gjennom hyppig dialog om dette i møter, der det er fast agenda i alle ledermøter på flere nivåer samt i kvartalsvise virksomhetsgjennomganger. DL1 sier følgende om skaleringsutfordringen:

Mange av kostnadene vi har er vanskelige å gjøre noe med (...). For det er greit nok å si at vi har en kostnadsbase på syv milliarder og at vi skal kutte én milliard, men hvis du da gjennomfører noen analyser og kommer frem til at fem av milliardene er gitt, så har du mindre å kutte i.

Informanten understreker at høye faste kostnader medfører et tilpasningsproblem ved endringer i omgivelsene, som skaper begrensninger for kostnadseffektivisering. De fleste av Avinors kostnadsdrivere er eksogene, der både kapasitetsbehov og finansieringsforhold styres av markedet, mens eier fastsetter kapitalstrukturen (Arctic Securities, 2022). KL1 bekrefter denne problematikken på følgende måte: *“Inntektene våre er jo veldig variable i forhold til trafikk, mens kostnadene våre er veldig faste. Så vi er sårbare, og det så vi under pandemien (...)*”. Flere informanter fremhevet pandemien som et vendepunkt som belyste sårbarheter ved styringen.

5.3.4 Oppsummering av funnet

Dette funnet viser at Avinor har innført et overordnet tiltak for kostnadseffektivitet gjennom en risikobasert og “god nok” tjenesteleveranse. Som del av tilnærmingen anvendes standardisering av prosesser innen ulike lufthavnkonsepter, som kan bidra til stordriftsfordeler. Dette omtales som et område med stort potensial for kostnadsreduksjoner, men som er vanskelig å akseptere internt og medfører en risiko for omdømmetap. Internt i selskapet kan det være utfordrende å skape forståelse for det kontinuerlige behovet for kostnadseffektivisering, på grunn av tankegangen om at eier alltid kan ordne opp. For å motvirke intern uenighet understrekes viktigheten av dialog med ansatte, mens Avinor eksternt må opprettholde dialog om sine prioriteringer med interessenter. Dette for å synliggjøre god drift slik at Avinormodellen kan bestå, der dette presset øker motivasjonen for å kostnadseffektivisere. Etter koronapandemien har det blitt et tydeligere krav om å oppdatere interessenter, som medførte endringer i Avinors styringsverktøy. Støyen medfører et tilpasningsproblem, ytterligere komplisert av et skaleringsproblem med høye faste kostnader.

5.4 Oppsummering av empiriske funn

Funn 1: Tillit, verdier og grenser gir frihet under ansvar

Tillit er sentralt i Avinors kostnadseffektiviseringsarbeid, og preges av etablerte verdier som medfører at Avinor omtales som en familie. Tilliten innebærer at ansatte kan ta beslutninger uten redsel for å gjøre feil. Handlingsrommet begrenses av standarder og rammebetingelser, som påvirker evnen til å være dynamisk. Dette funnet analyseres i kapittel 6.1.

Funn 2: Sentralisering og desentralisering med interaktive prosesser

Høy sentralisering i Avinor medfører en rekke top-down prosesser. Desentralisering er samtidig nødvendig på grunn av selskapets størrelse og virksomhetstype, noe som medfører flere bottom-up prosesser, blant annet i budsjett og prognoser. Kommunikasjonen er divisjonalisert, med oppmuntring til innspill og involvering fra det operative nivået. Sentraliseringen skaper fleksibilitetsutfordringer, og endrer arbeidsbelastningen da operative staber reduseres, samtidig som de fortsatt har like mange oppgaver. Det oppstår også skyvekamper om kostnader. Dette funnet analyseres i kapittel 6.2.

Funn 3: Standardisering og legitimering i usikre omgivelser

En risikobasert tilnærming skal sikre kostnadseffektivitet, herunder standardisering av prosesser for å oppnå stordriftsfordeler. Ulempen kan være et svekket omdømme og manglende aksept fra ansatte. Dataene understreker at dialog anses som viktig for å motvirke intern uenighet, og for å synliggjøre god drift for interessenter. Støy i omgivelsene endrer styringsverktøy, og utfordrer tilpasningsdyktighet. Geografisk spredning og lokale ulikheter resulterer i usikkerhet som medfører tilpasningsutfordringer. Høye faste kostnader skaper et skaleringsproblem. Dette funnet analyseres i kapittel 6.3.

6 Analyse

Det følgende kapitlet vil diskutere de empiriske funnene fra forrige kapittel med utgangspunkt i de tre teoretiske rammeverkene; Simons (1995) Levers of Control, betingelsesteori og institusjonell teori, samt teori om tillitsstyring. Ettersom Simons' (1995) teoretiske fundament er oppgavens hovedrammeverk er dette særlig fremtredende i de to første funnene. Tillitsstyring anvendes kun til å analysere det første funnet, mens institusjonell teori kun brukes for å analysere det tredje funnet. Betingelsesteori supplerer analysen av alle tre funn. Analysestrukturen fremhever dynamiske spenninger mellom positive og negative kontrollspaker i LoC, og danner grunnlaget for konklusjonen på problemstillingen i siste kapittel.

6.1 Spenning mellom trossystem og barrieresystem

Dataene våre viser at tillit og verdier, samt regler og krav, er sentrale styringsmekanismer i Avinor. Tillit omtales ikke eksplisitt i Simons (1995) rammeverk, og LoC vil dermed kombineres med teori om tillitsstyring i analysen. Bruk av tillit og verdier kan tilknyttes et sterkt trossystem, og omfanget av regler og krav tyder på et sterkt barrieresystem (ibid.). Ifølge Simons (1995) vil en balansert bruk av trossystemet og barrieresystemet tilrettelegge for en dynamisk spenning mellom dedikasjon og risikoreduksjon. Våre data viser at det likevel foreligger styringsutfordringer som resultat av det sterke barrieresystemet.

Et trossystem skal formidle selskapets kjerneverdier til de ansatte, og inspirere til organisasjonsforpliktelse og mulighetssøk (Simons, 1995). Systemet skal dermed være retningsgivende for aktiviteter og valg som tas, og sørge for at disse overholdes i henhold til kommuniserte kjerneverdier (ibid.). Vi finner at trossystemet tas i bruk i Avinor gjennom formelle styringsmekanismer, derunder nedskrevne organisasjonsverdier. I tillegg viser våre data at tillit kan anses som en egen, sentral verdi i Avinor, som anvendes som en uformell styringsmekanisme mellom konsernledelsen og lufthavnene. Dermed ser vi også denne mekanismen i sammenheng med trossystemet. Vi finner at de formelle verdiene er etablerte blant de ansatte, samtidig som tilliten mellom konsernet og lufthavnene er svært tilstedeværende. Denne tilliten baseres på en tro på at ansatte har riktig kompetanse til å utføre de oppgavene de blir satt til å gjøre (Baldvinsdottir, 2013), og at samtlige jobber mot samme mål. Tilliten mellom nivåene understøtter således de nedskrevne verdiene. Den sterke tilliten kan forklares gjennom

forvalterteori, da dataene viser at de ansatte har en kollektivistisk og tilnærmet pro-organisatorisk holdning til selskapet (Davis et al., 1997). Den kollektivistiske holdningen er særlig tilknyttet Avinormodellen, da denne beskrives som en motivasjon for å være kostnadseffektiv. Tilliten virker å være essensiell i selskapet for å minimere kostnadsnivået, da mangel på tillit vil føre til unødvendige ressurser benyttet på kontrolltiltak (Baldvinsdottir, 2013). I arbeidet med kostnadseffektivitet styrer disse mekanismene Avinors ansatte i riktig retning, og gir motivasjon for å ta egne beslutninger.

Barriersystemet skal være en motvekt til trossystemet, og definerer grenser for akseptable handlinger (Simons, 1995; Mundy, 2010). Disse skal fungere som rammer for hva som ikke må gjøres, fremfor strenge regler for hva som *skal* gjøres (Simons, 1995; Simons, 2008). Empirien viser at barriersystemet benyttes i Avinor, gjennom formelle styringsmekanismer. Føringer og krav, hovedsakelig tilknyttet sikkerhet, formidles fra eier, til konsernledelsen og deretter til lufthavnene for å sikre at ansatte opptrer innenfor hensiktsmessige rammer. Grensene fastsettes dermed både av myndighetsreguleringer, og av toppledelsen (Simons, 1995). Føringer omfatter også standardisering av tjenester, kommunisert fra BKI. I henhold til Simons' (1995) to ulike typer barriersystem, kan de sikkerhetsmessige føringene kategoriseres som strategiske grenser ettersom de legger begrensninger for handlinger og strategier som kan skade virksomheten. Standardisering av tjenester regnes som atferdsbegrensninger (ibid.). Ifølge Simons (1995) skal barriersystemet stanse uønsket atferd, og tillate innovasjon innenfor etablerte rammer. Dette bidrar til å begrense eventuell opportunistisk atferd, som et av barriersystemets formål (ibid.), og gir konsernledelsen mulighet til å delegere beslutningstaking til lufthavnene.

Dersom samspillet mellom trossystemet og barriersystemet er hensiktsmessig kan kombinasjonen tilrettelegge for en dynamisk spenning, med kreativitet og et utvidet mulighetsrom innenfor rettledeende regler (Simons, 1995; Mundy, 2010) Det positive trossystemet gir rom og motivasjon for handling og balanserer således det negative barriersystemets begrensninger og kontroll, og visa versa (Simons, 1995). Vi finner en spenning mellom nevnte systemer i Avinor. Først og fremst viser dataene våre at Avinors bruk av tillit og verdier, samt føringer og krav, gir ansatte et opplevd mulighetsrom til å utføre handlinger uten redsel for å gjøre feil. Dette forstås på bakgrunn av de etablerte verdiene og tilliten mellom

nivåene, samt at føringene tyder på å være såpass tydelige at ansatte vet hvilken atferd som er akseptabel. Dette er en svært positiv effekt sett i sammenheng med Andreassen (2017) som formidlet hvordan offentlige selskap typisk begrenses av redselen for å gjøre feil. Dette vitner om et retningsgivende trossystem og barrieresystem, der spenningen gir ansatte tryggheten til å utforske muligheter så lenge de er innenfor etablerte rammer. Dataene våre viser at spenningen sparer konsernledelsen for kostbar tids- og ressursbruk dedikert til detaljstyring, da ansatte ikke må spørre om tillatelse ved enhver beslutning de tar.

Videre finner vi at spenningen mellom trossystemet og barrieresystemet har en annen dimensjon. Nærmere bestemt mellom styringsmekanismen tillit, og selskapets struktur og tjenestestandardisering. Tillit fra konsernledelsen myndiggjør de ansatte i Avinor, og gir dem mulighet til å ta egne valg (Simons, 1995). En sentralisert struktur og standardisering representerer motsetninger til tillit, der beslutningstaking og myndighet forbeholdes toppledelsen (Chenhall, 2003), og ansatte blir fortalt hvordan tjenester *skal* utføres. Selskapets størrelse krever slike formelle styringsmekanismer og standardisering (Bruns & Waterhouse, 1975) for å sikre forutsigbarhet, og stabil tjenestekvalitet på tvers av selskapet. Samtidig behøver Avinor å opprettholde tillit, og beslutningsdelegering til lufthavnene, da det er umulig å ha oversikt helt fra toppen og ned i et selskap av sin størrelse (Chenhall, 2003). Denne spenningen mellom myndiggjøring og sentraliserte prosesser motvirker hverandre, da dataene våre viser at tilliten kan bli utfordret ved sterkere sentralisering og standardisering. Samtidig virker søken etter nye kostnadsreducerende tiltak å bli hindret på grunn av sterke atferdsbegrensninger.

På bakgrunn av dette finner vi noen styringsutfordringer i forbindelse med kostnadseffektivitet, derav et begrenset handlingsrom for innovasjon, og redusert fleksibilitet. Til tross for at verdier og tillit, samt føringer, krav og standardisering, har vist seg å tilrettelegge for mulighetssøk og beslutningsdelegering, tyder dataene våre på et sterkt barrieresystem. Vi finner at slike formelle styringsmekanismer begrenser handlingsrommet for å finne ytterligere kostnadsreducerende tiltak, noe som ifølge Simons (1995) kan forekomme ved detaljerte regler og prosedyrer. Dette omtales som en ulempe ved barrieresystemet, der ansatte kan oppfatte det som begrensende for å gjennomføre arbeidsoppgaver på best mulig måte (ibid.). Dette funnet strider med Avinors uttalelser om at vedtektene de jobber innenfor ikke skal begrense handlingsrommet i den grad det

går utover fremtidig effektiv drift (Avinor, 2022b). De strenge barrierene har en sammenheng med Avinors virksomhetstype, der sikkerheten på lufthavnene er hovedprioriteten. Som en stor sikkerhetsorganisasjon preges Avinor av en mekanisk struktur der strenge regler og krav til bemanning er både hensiktsmessig og nødvendig (Chenhall, 2003; Otley, 2016). Imidlertid gjør dette Avinor lite fleksible når de skal redusere kostnader, da ytterligere kostnadskutt kan påvirke kvaliteten på tjenesteleveransen negativt, og potensielt ha konsekvenser for samfunnsoppdraget.

For å motvirke det begrensede handlingsrommet og den reduserte fleksibiliteten finner vi at barrieresystemet utfordres. Dette innebærer at fagenheter, deriblant BKI, jobber med å utfordre de regelverkene som blir pålagt fra eier og andre regulerende myndigheter i luftfartsbransjen. Dette tyder på at barrieresystemet som vanligvis benyttes diagnostisk, begynner å anvendes interaktivt som en reaksjon på det smale handlingsrommet selskapet står overfor. Ifølge Simons (1995) vil ledere som opererer i regulerte bransjer dra nytte av interaktive systemer for å forstå og påvirke den komplekse, sosiale, politiske og tekniske konteksten de befinner seg i. Gjennom møter og diskusjoner innen fagenhetene, forsøker dermed ansatte i Avinor å forstå de pålagte regelverkene, og hvordan de kan påvirke de strategiske grensene. På denne måten kan selskapet stimulere til organisatorisk læring som kan gi økt kunnskap om måter å være kostnadseffektive på, innenfor de fastlagte rammene (ibid.). Dermed forsøker Avinor å håndtere strategiske usikkerheter, og foreta proaktive endringer (ibid.).

6.2 Spenning mellom diagnostiske og interaktive kontrollspaker

Avinor tar i bruk en rekke formelle, diagnostiske styringsmekanismer som følge av høy sentralisering. Innslag av desentralisert styring medfører også at flere styringsmekanismer brukes interaktivt, med høy grad av oppmuntring til operative innspill og involvering. Sammen utgjør disse en dynamisk spenning (Simons, 1995). Våre data viser likevel at det foreligger flere styringsutfordringer som resultat av en overvekt av diagnostiske styringsmekanismer.

Chenhall (2003) hevder at store, divisjonaliserte organisasjoner har behov for formelle mekanismer for å håndtere store mengder informasjon. Dataene våre viser at Avinor bruker en rekke formelle, diagnostiske styringsmekanismer, deriblant finansiell virksomhetsplan, kostnadsprogram, budsjett, prognoser, intern benchmarking og KPIer. Disse brukes top-down av

konsernledelsen for å forsikre at lufthavnenes aktiviteter samsvarer med overordnede mål, samt ved tilrettelegging for intern motivasjon og konkurranse mellom lufthavnene. Dette samsvarer med Simons' (1995) beskrivelse av diagnostiske styringssystemer (Simons, 2010; Martyn et al., 2016). I tråd med Simons' (1995) argumentasjon anvendes styringsmekanismene i overvåking av implementeringen av planlagte strategier i Avinor, derunder indikatorer for kostnadsutvikling over tid, hvilket i utgangspunktet er utfordrende i offentlig sektor (Busch & Vanebo, 2021). Ifølge Simons (1995) sikrer bruk av det diagnostiske styringssystemet effektiv måloppnåelse hos ansatte, samt frigjøring av ledelsens kapasitet. Dette bidrar således til ansvarliggjøring på lufthavnene, uten overdreven konserninnblanding (Simons, 1995; Martyn et al., 2016). Dette må ses i sammenheng med Avinors sentraliserte struktur, som var et bevisst strukturvalg (Chenhall, 2003), og et effektivt tiltak for å kommunisere en beste praksis. Diagnostiske styringsmekanismer kan brukes for å overvåke samsvar med denne praksisen (Simons, 2010).

I tillegg til å bruke diagnostiske styringsmekanismer, bruker Avinor enkelte av de samme styringsmekanismene interaktivt. Budsjett, prognoser og KPIer brukes bottom-up gjennom diskusjoner med ansatte, for å ha jevn involvering i ansattes beslutninger og aktiviteter. Dette formidler Simons (1995) som viktig for å være proaktiv, særlig i virksomheter som preges av formell økonomistyring. Det interaktive styringssystemet benyttes ytterligere gjennom kontinuerlig fokus på kostnadseffektivitet i møtevirksomhet, hvorpå dette er en sentral måte å bruke styringssystemet på da det krever aktiv deltakelse fra alle medlemmer (Martyn et al., 2016). Dataene våre viser også at det benyttes referansegrupper og innlånte ansatte, der driftsnivået kan komme med innspill til tiltak. Dette sikrer myndiggjøring av ansatte, og stimulerer til organisatorisk læring (Simons, 1995; Mundy, 2010; Barros & Ferreira, 2022), ved at lufthavnene kan dele innsikt og kunnskap i mulighetssøkende debatter. Slik ressursdeling gjennom tverrfaglige grupper kan i følge Kober et al. (2007) være hensiktsmessig for kostnadseffektivisering. Behovet for et nedenfra-og-opp perspektiv må ses i sammenheng med Avinors størrelse og struktur, som øker behovet for utvidede hierarkier i form av desentralisering (Chenhall, 2003).

Det diagnostiske og interaktive styringssystemet har ulike formål, og skaper en dynamisk spenning mellom bottom-up og top-down styring (Simons, 1995; Kober et al., 2007).

Diagnostiske styringssystemer fokuserer på implementering av planlagte strategier, mens de interaktive guider mulighetssøk som kan resultere i fremvoksende strategier (ibid.). For Avinor gir spenningen mulighet til å sikre en ytterligere effektiv måloppnåelse, ettersom diagnostiske styringsmekanismer tillater konsernledelsen å overvåke resultater på lufthavnene – samtidig som et interaktivt bruk kan forbedre tilnærminger for å nå fastsatte mål gjennom diskusjon og samhandling. Samhandlingen lar konsernledelsen tilpasse strategi og tiltak underveis, og gir de innsyn i potensielle utfordringer ved lufthavnene. Systemene signaliserer hva som anses som viktig i virksomheten (ibid.), noe som bidrar til å holde kostnadseffektivitet aktuelt i Avinor, og sikrer at ansatte er innforstått med viktigheten av arbeidet.

Balansert bruk av det interaktive og diagnostiske styringssystemet kan redusere opportunisme og sikre effektiv styring gjennom å harmonere måling og myndiggjøring (Simons, 1995; Mundy, 2010). Dette kan gi positive effekter for Avinor, hvorav dataene våre viser at systemene motiverer til måloppnåelse gjennom intern konkurranse, samtidig som det tilrettelegges for involvering og læring (ibid.). Det interaktive styringssystemet er særlig relevant ved usikkerhet, da strategiendring muliggjøres ved tett dialog med de ansatte (Simons, 1995). Dette kan forklare hvorfor Avinor bruker slike styringsmekanismer. Avinors balanse mellom styringssystemene vil ifølge Simons (1995) være avgjørende. Han understreker at en overvekt av det diagnostiske styringssystemet kan føre til overstyring, mens en overvekt av det interaktive styringssystemet kan destabilisere nåværende styring (Simons, 1995; Mundy, 2010). Organisatoriske utfordringer kan dermed oppstå.

Dataene våre tyder på flere styringsutfordringer relatert til selskapets struktur og bruk av diagnostiske styringsmekanismer i Avinors kostnadseffektiviseringsarbeid. Først og fremst finner vi at den sentraliserte strukturen med divisjonalisert kommunikasjonsflyt bidrar til trege endringsprosesser og tiltaksimplementering. Dette må ses i sammenheng med selskapets strenge regler og krav, som følger av den byråkratiske strukturen (Oyewo et al., 2023). Divisjonaliseringen i Avinor medfører at en del interaktiv møtevirksomhet med mulighet for debatt foregår mellom divisjoner og lufthavner, heller enn direkte mellom konsernledelsen og lufthavnene. Simons (1995) fremhever at styringssystemer krever regelmessig fokus fra alle ledernivåer i virksomheten for å anses som interaktivt, der et begrenset antall møter i året kan

være for lite til å klassifiseres som interaktivt. I interaktive styringssystemer er informasjon best diskutert og håndtert ansikt til ansikt, og toveis kommunikasjon vil kunne gå tapt i noen av de digitale, enveis kommunikasjonskanalene Avinor anvender (ibid.). Våre data viser at det operative nivået etterlyser tilbakemelding på hvilke innspill som har blitt hørt eller implementert, der manglende interaktivitet mellom konsernledelsen og lufthavnene kan være en årsak.

Videre finner vi at det oppstår suboptimale skyvekamper om kostnader mellom konsernledelsen og lufthavnene, for å oppnå kostnadmål i egen enhet. Dette tyder på en overvekt av det diagnostiske styringssystemet, som kan føre til organisatoriske problemer da mål kan bli viktigere enn midler for å oppnå disse (Simons, 1995). Dette på tross av viktigheten av diagnostiske styringssystem i vellykket oppnåelse av kostnadmål (ibid.). Dette representerer således en fallgrube ved overdreven bruk av styringssystemet, som bygger på ansvarliggjøring av resultater. Dataene våre tyder på at resultatmåling på lufthavnene kan være forstyrrende for det helhetlige bildet om å redusere kostnader, der forstyrrelsen kan regnes som det Simons (2010) beskriver som “utjevning”, for å kunne vise til bedre resultater. Kombinasjonen av manglende interaktivitet mellom konsernledelsen og lufthavnene, og et fokus på diagnostiske styringsmekanismer, medfører dermed en overvekt av top-down styringsmekanismer i Avinor.

6.3 Legitimitet, institusjonalisering og støy utfordrer standardisering

Dataene våre viser at en risikobasert tilnærming til tjenesteleveranser, derunder standardisering av prosesser, er en ny strategi som skal bidra til å redusere kostnader i Avinor. Samtidig finner vi at slik standardisering kan medføre styringsutfordringer for Avinor, deriblant potensielt omdømmetap, intern motstand og tilpasningsproblemer, som kan hindre arbeidet med kostnadseffektivisering. Styringsutfordringene kan ses i sammenheng med selskapets søken etter legitimitet, usikkerhet i omgivelsene og høye, faste kostnader. Til tross for utfordringer med standardisering, tyder dataene på at Avinor evner å respondere på endringer i omgivelsene.

Dataene våre viser en bekymring fra konsernledelsen og lufthavnene om et potensielt omdømmetap i befolkningen dersom selskapet standardiserer prosesser og tjenesteleveranser ytterligere. Vi finner at dette stopper selskapet fra å utforske denne besparingsmuligheten fullt ut. Potensielt omdømmetap kan oppstå dersom reisende opplever redusert kvalitet på tjenester de

benytter. Empirien viser at redusert tjenestekvalitet kan regnes som en upopulær avgjørelse blant reisende, som videre kan medføre ufordelaktige reaksjoner. Ettersom negative opplevelser sprer seg raskt i mediene (Wæraas & Byrkjeflot, 2012), kan dette ha konsekvenser for Avinors omdømme. Dataene våre tyder på at Avinor er avhengig av legitimitet og et godt omdømme blant befolkningen for å fortsette å drifte lufthavnene. De er dermed under et institusjonelt press fra befolkningen, der kulturelle forventninger til Avinors tjenester medfører *tvingende isomorfisme* (DiMaggio & Powell, 1983). Dette innebærer at Avinor tilpasser sine standarder i henhold til akseptable standarder i omgivelsene, gjennom en påtvungen endringsprosess. Vi finner at tvingende isomorfisme oppstår i Avinor da selskapet ønsker å motvirke det potensielle omdømmetapet. Dataene våre viser dermed at selskapet retter seg etter samfunnets forventninger (Meyer & Rowan, 1977) ved å fortsatt opprettholde tilfredsstillende kvalitet, fremfor å redusere kvaliteten og kutte åpenbare kostnader på lufthavnene.

Avinor har flere interessenter som skal hensyntas i strategiske beslutninger. Selskapets sterke legitimitetsbehov byr dermed på en ytterligere styringsutfordring, tilknyttet prioritering av hva som tjener interessentene best. Ulike hensyn medfører vanskeligheter med å prioritere hvilke tiltak som skal, og kan gjennomføres (Wæraas & Byrkjeflot, 2012). Dette kan eksempelvis innebære utfordringer med å gjennomføre kostnadsreduserende tiltak som hensyntar eier og luftfartsbransjen, dersom det går negativt utover de reisende. Eier og luftfartsbransjen påfører et formelt, eksternt press på Avinor om å redusere kostnader etter kritikk fra Riksrevisjonen (2018) – og samtidig påfører reisende sine kulturelle forventninger til standarden på tjenester de skal benytte seg av (Meyer & Rowan, 1977). Ønsket om å være legitim blant samtlige interessenter medfører dermed et styringsparadoks (Sonpar et al., 2010). Ifølge Sonpar et al. (2010) kan overdreven legitimitetssøkende atferd medføre feilstyring dersom fokuset blir for ensrettet mot enkelte interessenter. Ettersom Avinor er avhengig av legitimitet fra alle sine interessenter for å kunne fortsette å drifte Avinormodellen, er de nødt til å hensynta samtlige i sine strategiske beslutninger. Styringsparadokset virker dermed uunngåelig, noe som kan medføre feilstyring i selskapet. Dataene våre tyder på at slik feilstyring eksempelvis kan oppstå ved overdreven legitimitetssøkende atferd mot eier, dersom det strider med andre interessenters ønsker.

Vi finner videre en underliggende intern motstand til standardisering blant enkelte ansatte på lufthavnene. Den kritiske holdningen er særlig på bakgrunn av yrkesstolthet, og nedbemanning som følge av automatiserte og robotiserte løsninger. Yrkesstoltheten har en sammenheng med at en risikobasert tilnærming kan redusere tjenestekvaliteten. Nåværende kvalitet virker å være en institusjonalisert rutine i selskapet, som er vanskelig å vike fra, da kvaliteten over tid har blitt tatt for gitt blant de ansatte (Burns & Scapens, 2000). Burns og Scapens (2000) peker på tre former for motstand innen institusjonell teori. Motstanden til redusert kvalitet på tjenester kan regnes som en følge av mental troskap til etablerte rutiner og institusjoner (ibid.). Ettersom mange av Avinors ansatte har vært i selskapet over lang tid, kan kvalitetsstandarden være innarbeidet og etablert i organisasjonskulturen. Den risikobaserte tilnærmingen utfordrer etablerte rutiner, og medfører at endringen kan være vanskelig å implementere (ibid.). Dette kan også bidra til å forklare motstanden til automatiserte og robotiserte løsninger.

Ansatte i Avinor er vant til å gjennomføre aktiviteter med menneskelig arbeidskraft, og har gjort dette over lang tid. En plutselig overgang til bruk av mer maskinstyrt arbeidskraft utfordrer disse rutinene. I tillegg til å kategoriseres som mental troskap til etablerte måter å gjøre ting på, kan det også regnes som en åpenlys, formell motstand på bakgrunn av motstridende interesser (ibid.). Sistnevnte gjelder spesielt for ansatte som direkte påvirkes, der stillingen potensielt erstattes av slik teknologi. Teknologisk utvikling i samfunnet driver endring, og skaper en usikkerhet i omgivelsene (Otley, 2016). Avinors implementering av oppdatert teknologi i form av automatiserte og robotiserte maskiner kan anses som en måte å møte denne usikkerheten på. Ifølge Chenhall (2003) vil bruk av ny og effektiv teknologi imidlertid føre til en endring i roller, med negative dynamiske effekter på hvordan ansatte relaterer til nye løsninger, noe som kan resultere i svekkede prestasjoner (ibid.). Han utdyper videre hvordan bruk av ny teknologi vil fungere best dersom denne understøtter en kollektivistisk kultur (ibid.). Den underliggende interne motstanden fra Avinors ansatte sammenfaller dermed med Chenhalls (2003) bemerkninger, da implementering av maskinstyrt arbeidskraft endrer interne roller og vekker negative reaksjoner. Videre kan selskapets sterke, kollektivistiske kultur forklare ansattes motvillighet, ettersom teknologien påvirker fellesskapet. Dersom den interne motstanden spres i selskapet, kan det hindre implementering av automatiserte, kostnadsbesparende løsninger (ibid.).

Dataene våre tyder også på at ytterligere standardisering av tjenester på tvers av lufthavner kan være krevende da den geografiske spredningen medfører lokal usikkerhet, og dermed lokale tilpasningsproblemer. Standardiserte tjenester drar nytte av formelle styringsmekanismer, noe som sammenfaller med en kompleks teknologi (Chenhall, 2003). Ifølge Otley (2016) krever usikkerhet i omgivelsene mer fleksible og tilpasningsdyktige styringsmekanismer, som enkelt kan endre seg dersom uforventede hendelser inntreffer. Videre finner vi at lokale usikkerheter medfører ulike behov på lufthavnene. Dette tyder på en teknologi preget av oppgaveusikkerhet, som også fører til problemer med å innføre og bruke formell styring (Chenhall, 2003). Standardisering av tjenester på tvers av lufthavner kan dermed være utfordrende ved høy usikkerhet, da det krever bruk av mer formelle styringsmekanismer som er lite dynamiske under slike forhold.

Avinor har stort sett benyttet tradisjonelle, formelle styringsmekanismer. Vi finner imidlertid at selskapet forsøker å bli mer fleksible som følge av nylig, økt usikkerhet i omgivelsene, ved å bruke mer uformelle styringsmekanismer. Dette fordi selskapet opplevde styringsutfordringer tilknyttet planlegging og oppdatering, noe Otley (2016) beskriver som en konsekvens av usikkerhet. Evnen til å være fleksibel er likevel krevende for Avinor, som opererer med en mekanisk struktur. En mekanisk struktur preges av mye formell styring og regler (Chenhall, 2003), noe som er naturlig og nødvendig for Avinor på grunn av sikkerhetsperspektivet. Ifølge Chenhall (2003) er en mer organisk struktur, preget av mer sosial styring, fleksibilitet og mindre bruk av regler og prosedyrer, hensiktsmessig ved høy usikkerhet. For å være mer organiske og bedre rustet både for lokale samt nasjonale usikkerheter, har Avinor innført bruk av mer prognoser fremfor budsjett. Prognoser tillater hyppigere overvåkning av resultater og bedre koordinering mellom ledere og underordnede, noe som sammenfaller med Merchant (1990) sitt funn om at usikkerhet medfører økt behov for interaksjon mellom ledere og ansatte for å takle endrede omgivelser (Chenhall, 2003).

I tillegg til endringer i diagnostiske måleverktøy, finner vi at Avinor vektlegger kommunikasjon som en viktig styringsmekanisme for å opprettholde omdømme og håndtere intern motstand. Dette innebærer ekstern dialog for å synliggjøre god drift for interessenter, samt intern dialog for å forebygge gnisninger. Kommunikasjon med interessenter, samt mellom konsernledelsen og

lufthavnene, sammenfaller med Chenhalls (2003) argumentasjon om teknologi preget av avhengighet, der høy avhengighet tilsier et større behov for koordinering og kommunikasjon mellom overordnede og underordnede. Dette har også en sammenheng med Merchant (1990) som finner at usikkerhet er koblet til en mer fleksibel styringsstil rettet mot det eksterne i kombinasjon med et økt fokus på interpersonlige forhold i selskapet (Chenhall, 2003).

Selv om Avinor forsøker å bli mer fleksible ved å endre de nevnte styringsmekanismene, begrenses de fortsatt av høye, faste kostnader, noe selskapet særlig erfarte som følge av nylig usikkerhet i omgivelsene. Vi finner at de faste kostnadene stort sett er eksogene og upåvirkbare, og kommer av krav til sikkerhet, deriblant standardiserte prosedyrer med et visst bemanningsnivå. Dette skaper et skaleringsproblem som understreker den sterke mekaniske strukturen som begrenser selskapets fleksibilitet i usikre tider (Chenhall, 2003).

7 Konklusjon

Avinor AS er en kompleks organisasjon i norsk offentlig sektor, med stor betydning for befolkningen. Denne studien har som hensikt å få forståelse og innsikt i Avinors styringsmekanismer for kostnadseffektivisering, og hvilke styringsutfordringer som oppstår i dette arbeidet. Det følgende kapitlet sammenfatter og konkluderer studiens funn, for å svare på problemstillingen:

Hvilke styringsmekanismer og utfordringer kan oppstå når Avinor AS ønsker å gjennomføre kostnadseffektivisering?

For å svare på dette har vi tatt utgangspunkt i det teoretiske rammeverket til Simons (1995), Levers of Control, sett i sammenheng med teori om tillitsstyring. Videre supplerte vi dette med betingelsesteori og institusjonell teori. Funnene gir innsikt i hvilke styringsmekanismer som brukes, hvordan disse brukes, og hvilke styringsutfordringer som oppstår ved kostnadseffektivisering når man jobber mot en strategi om sikker og stabil drift.

Studien finner en dynamisk spenning mellom trossystemet og barrieresystemet i Avinor, der tillit og verdier samt føringer og krav benyttes om hverandre i styring av lufthavnene. Etablerte, nedskrevne verdier, tillit og en sterk kollektivistisk holdning blant de ansatte, kombinert med atferdsbegrensninger som motvirker uønsket atferd, er retningsgivende i arbeidet med kostnadseffektivitet. Tillit regnes således som en egen verdi i denne studien, og kan ses som en del av LoC gjennom teori om tillitsstyring. Sammen sørger styringsmekanismene for et opplevd mulighetsrom for å søke etter kreative, kostnadsreducerende tiltak, uten redsel for å gjøre feil. Vi finner likevel tegn til ubalanse mellom styringsmekanismene, da føringene og kravene skaper sterke atferdsbegrensninger som reduserer muligheten til å gjennomføre innovative, kostnadseffektive tiltak. Dette er i stor grad et resultat av det statlige eierskapet, der konsernledelsen blir et talerør for eier. Gjennom et stadig mer interaktivt bruk av barrieresystemet forsøker ledere i Avinor å motvirke disse begrensningene ved å foreta proaktive endringer.

Avinor benytter styringsmekanismer både diagnostisk og interaktivt, noe som skaper en ytterligere dynamisk spenning. Dette tillater ansvarliggjøring og overvåking av gjennomføringen av kostnadsreducerende mål – mens en jevn involvering i lufthavnenes beslutningstaking, samt diskusjoner med mulighet for innspill, medfører muligheter for fremvoksende tiltak. Den divisjonaliserte, sentraliserte strukturen skaper lange endringsprosesser der fremvoksende tiltak kan ta lang tid å implementere. Vi finner videre en ubalanse mellom den diagnostiske og interaktive bruken, der analysen tyder på en dominerende bruk av diagnostiske styringssystemer. Konsekvensene har vært suboptimale skyvekamper, med fokus på isolerte mål.

Avslutningsvis finner studien at et potensielt eksternt omdømmetap hindrer implementering av visse kostnadsreducerende tiltak, som følge av ønsket om legitimitet. Videre skaper prioritering av interessenter et styringsparadoks som kan medføre feilstyring. Slik feilstyring kan oppstå ved et ensrettet legitimitetsfokus mot enkelte interessenter. Noe intern motstand på lufthavnene avdekkes også som følge av institusjonaliserte rutiner, og rolleendringer som vekker negative, dynamiske reaksjoner. Videre kan tilpasningsproblemer oppstå gjennom lokal usikkerhet i omgivelsene, og høye, faste kostnader. Vi finner at Avinor forsøker å være proaktive og fleksible til tross for sin mekaniske struktur, gjennom bruk av mer uformelle styringsmekanismer.

7.1 Bidrag og implikasjoner

Vår studie har gitt innsikt i Avinors styringsmekanismer for kostnadseffektivitet fra både konsernledelsens og det operative nivåets ståsted, samt et innblikk i de styringsutfordringene arbeidet medfører. Dette kan forskere dra nytte av ettersom casestudier belyser sammenhengen mellom teori og praksis, noe som kan bidra til å identifisere potensielle forbedringer i teoretisk anvendelighet. Studien har belyst nyttig kunnskap som kan overføres til andre selskaper med lignende kompleksitet, eller med statlig eierskap og de rammene dette medfører.

Vi valgte å anvende Simons' (1995) *Lever of Control* som vårt hovedrammeverk for å analysere vår empiri. Basert på empirien bemerket vi oss likevel at tillit var svært sentralt, og så oss nødt til å supplere med teori om tillitsstyring for å bedre forstå spenningene som oppstår mellom de fire spakene i LoC-rammeverket. Et teoretisk bidrag fra vår studie er dermed at tillit som en

styringsmekanisme kan ses inn i Simons (1995) sitt rammeverk, og supplere hans forståelse, ettersom han ikke nevner dette eksplisitt i sitt rammeverk.

Casestudien av Avinor kan representere nyttig kunnskap for andre selvfinansierte selskap i offentlig sektor, selskaper med kostnadseffektivitet som mål, eller selskaper som befinner seg i en særdeles kompleks kontekst preget av hyppige endringer og høy usikkerhet. Dette tilfører forståelse av fag- og praksisfeltet økonomistyring. Studiens empiriske funn bidrar også til forskning på styringsmekanismer innen offentlig sektor, og kan særlig belyse for andre offentlige aktører hvordan effektivisering av kostnadsbasen kan drives innenfor krav som følge av statlig eierskap, samt hvilken kombinasjon av styringsmekanismer som er hensiktsmessig for å drive kostnadseffektivisering i en sårbar kontekst. Dette er spesielt interessant for selskaper som har et samfunnsansvarlig hensyn som skal komme før et profittenssyn.

Avinor er en sikkerhetsorganisasjon, der denne virksomhetstypen stiller spesielle krav til styring og strategihåndtering. Vår studie viser hvordan en stor organisasjon med sikkerhet og stabilitet som førsteprioritet forsøker å være kostnadseffektive uten at det går utover sikkerhetshensynet. Av praktiske implikasjoner vil dette først og fremst gjelde Avinor selv, som eneste lufthavnoperatør i Norge. Likevel kan studien potensielt være til nytte for andre sikkerhetsorganisasjoner, eller andre virksomheter som preges av tunge samfunnsoppdrag.

Vi avdekket sterke barrieresystem og diagnostiske styringssystem, og belyser ulike styringsutfordringer relatert til dette – særlig i form av tilpasningsproblemer. Dette kan bidra til økt forståelse for hvordan politiske bestemmelser og et sterkt kostnadseffektiviseringspress preger styringen hos offentlige aktører, som tidvis kan medføre suboptimale skyvekamper og vanskeligheter med å være dynamisk i omgivelser som krever fleksibilitet. Vi finner også at kostnadseffektivitet kan oppleves særlig utfordrende for en offentlig organisasjon med et stort samfunnsansvar, som søker å være legitime overfor ulike interessenter og hensynene til disse.

7.2 Begrensninger og kritikk til egen studie

I studien deltok totalt ni informanter fra Avinor i dybdeintervju. Vi opplevde at vi oppnådde metning ettersom informasjonen informantene gav etter hvert ble gjentakende. Vi er klar over at

et større utvalg kunne gitt en ytterligere presis eller nyansert representasjon av oppfatningene i selskapet, men mener likevel at vårt utvalg var tilstrekkelig for å besvare problemstillingen på en tilfredsstillende måte.

Vi intervjuet informanter fra Avinors konsernledelse og den operative driften, og fikk god innsikt i styringsmekanismer og utfordringer ved kostnadseffektivisering. Likevel kan det bli en noe forenklet måte å se styringen på, ettersom den i stor grad preges av tunge krav fra eier som legger rammer for Avinors handlingsrom som påvirker driften. Vi har inkludert dette aspektet gjennom legitimitetsbegrepet, men er klar over at kompleksiteten som foreligger kan være utfordrende å belyse tilstrekkelig i en tidsbegrenset studie.

7.3 Forslag til videre forskning

Vår studie av Avinor har medført interessante funn, der forskningsprosessen belyste flere områder med behov for videre forskning. Først og fremst vil det være interessant om funnene i vår studie utfordres, eksempelvis ved en utvidelse av studien gjennom en kvantitativ undersøkelse av samtlige av Avinors lufthavner i Norge for å kunne statistisk generalisere funn. Den geografiske spredningen til Avinor medfører videre at det kunne vært interessant å utforske hvorvidt ulike omgivelser påvirker oppfatningene hos informanter.

Studien er utført over en tidsbegrenset periode på ett semester, noe som begrenser muligheten for å studere endringer. Av den grunn vil det være nyttig å undersøke endringsperspektivet gjennom en longitudinell studie som på en bedre måte fanger opp dette. Dette vil særlig være relevant for de stadig endrede rammebetingelsene for flybransjen, da det er rimelig å anta at styringsmekanismer kontinuerlig vil påvirkes og tilpasses slike variasjoner.

Denne studien undersøkte nivået mellom konsernledelsen og det operative nivået i Avinor. Avinor preges i stor grad av Samferdselsdepartementets føringer, som stadig påpekt av våre informanter. Dermed kunne det vært interessant å studere styringsmekanismer i nivået mellom Samferdselsdepartementet og konsernledelsen, eller mellom lufthavnledelse og medarbeidere ved respektive lufthavner. Ved førstnevnte nivå, vil særlig avgiftsfastsettelse og handlingsrommet tilknyttet dette være sentralt å se nærmere på. Ved forskning på nivået mellom

ledelse og medarbeidere, kan det derimot være nyttig å se nærmere på hvordan kryssubsidiering påvirker motivasjonen hos ansatte ved de bedriftsøkonomisk lønnsomme enhetene. Kryssubsidiering er et fenomen som anvendes i mange organisasjoner, og det er interessant å se nærmere på hvorvidt begrepet tilknyttes noe positivt eller negativt hos organisasjoner i offentlig sektor.

Underveis i forskningsprosessen har det blitt tydelig at Avinor i stor grad anvender outsourcing for å redusere og optimalisere sin kostnadsbase. Av den grunn består virksomheten av mange ulike kontrakter av betydelig størrelse. Dette medfører at kontraktuelle betingelser er sentrale. Således kan det også være både nyttig og interessant å se nærmere på hvordan Avinor i slike prinsippal-agent-relasjoner regulerer kontraktene for å begrense opportunistisk atferd og sikre kostnadseffektivitet, ettersom outsourcing i stor grad anvendes i offentlig sektor.

Litteraturliste

- Andersen, H. (1994). *Tolkningsvetande*. Vetenskapsteori och metodlära, En introduktion.
- Andreassen, M. (2017). Økonomistyring i fremtidens offentlige sektor. *Praktisk økonomi & Finans*, 33(1), 86-96. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2871-2017-01-07>
- Anthony, R. (1965). *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis*. Harvard University.
- Anthony, R. N., & Young, D. W. (2003). *Management control in nonprofit organizations* (7. utg.). McGraw-Hill/Irwin.
- Avinor. (2021, 31. desember). *Års- og bærekraftrapport 2021*. Avinor.
https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/avinors-ars--og-barekraftrapport-2021.pdf
- Avinor (2022a). *Lufthavnsavgifter - prising i et sterkt regulert marked og litt politikk*. Avinor.
- Avinor. (2022b). *Plan for virksomheten 2022-2023*. Avinor.
<https://avinor.no/contentassets/b6934270385c4cc881dc4b45bbfe1349/10-plan-2022-2023-til-sd-28102022.pdf>
- Avinor. (2023, 10. februar). *Finansiell delårsrapport 4. kvartal 2022*. Avinor.
https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/kvartalsrapport---4.-kvartal-2022-no.pdf
- Avinor. (u.å.). *Avinormodellen*. <https://avinor.no/konsern/om-oss/samfunnsoppdraget/avinormodellen>
- Avinor. (u.å.). *Charges*. Avinor Charges. Hentet 27. mars 2023, fra: <https://avinor.no/aviation/charges/>
- Avinor. (u.å.). *Samfunnsoppdraget*. Avinor. Hentet 27. mars 2023, fra:
<https://avinor.no/konsern/om-oss/samfunnsoppdraget/samfunnsoppdraget>
- Avinor AS. (u.å.). *About Oslo Airport*. Hentet 27. mars 2023, fra:
<https://avinor.no/en/corporate/airport/oslo/about-us/about-oslo-airport/about-oslo-airport>
- Arctic Securities (2022, juni). *Avinors styringssystemer*.
- Baldvinsdottir, G., Hagberg, A., Johansson, I.-L., Jonäll, K., & Marton, J. (2011). Accounting research and trust: a literature review. *Qualitative Research in Accounting and Management*, 8(4), 382–424. <https://doi.org/10.1108/11766091111189891>
- Baldvinsdottir, G. (2013). Trust within the context of management accounting. I L. Fallan (1. utg.), *Perspektiver på økonomistyring*. Fagbokforlaget.
- Barros, R. S., & Ferreira, A. M. (2022). Management Control Systems and Innovation: a levers of control analysis in an innovative company. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 18(4), 571-591. <http://dx.doi.org/10.1108/JAOC-09-2020-0137>
- Bell, E., A. B., & Harley, B. (2022). *Business Research Methods* (6. utg.). Oxford University Press Academic UK.

- Berry, A. J., Coad, A. F., Harris, E. P., Otley, D. T., & Stringer, C. (2009). Emerging themes in management control: A review of recent literature. *The British Accounting Review*, 41(1), 2–20. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2008.09.001>
- Bruns, W. J., & Waterhouse, J. H. (1975). Budgetary Control and Organization Structure. *Journal of Accounting Research*, 13(2), 177–203. <https://doi.org/10.2307/2490360>
- Burns, J., & Scapens, R. W. (2000). Conceptualizing management accounting change: an institutional framework. *Management accounting research*, 11(1), 3-25. <https://doi.org/10.1006/mare.1999.0119>
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K., & Vanebo, J. O. (2011). *Modernisering av offentlig sektor: trender, ideer og praksiser* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Busch, T., & Vanebo, J. O. (2021). *Økonomistyring i det offentlige* (5. utg.). Universitetsforlaget.
- Chenhall, R. H. (2003). Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, Organizations and Society*, 28(2), 127–168. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(01\)00027-7](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(01)00027-7)
- Davis, J. H., Schoorman, D. F., & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *The Academy of Management review*, 22(1), 20-47. <http://doi.org/10.2307/259223>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American sociological review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Ezzamel, M. (1990). The impact of environmental uncertainty, managerial autonomy and size on budget characteristics. *Management Accounting Research*, 1(3), 181-197. [https://doi.org/10.1016/S1044-5005\(90\)70057-1](https://doi.org/10.1016/S1044-5005(90)70057-1)
- Fallan, L., & Pettersen, I. J. (2010). Mål og mening? – Om styringsdilemmaer i offentlig sektor. *Praktisk økonomi og finans*, 26(1), 99-111. <http://doi.org/10.18261/ISSN1504-2871-2010-01-10>
- Ferreira, A., & Otley, D. (2009). The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, 20, 263-282. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2009.07.003>
- Finansdepartementet. (2022, desember). *Reglement for økonomistyring i staten*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten/id438887/>
- Fjell, K., Hagen, K. P., & Johansen, G. M. (2000). *Kryssubsidiering – operasjoniserbar definisjon og samfunnsøkonomisk ønskelige tiltak*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Forskrift om avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS (2019). (FOR-2019-12-20-2137)

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-12-20-2137?q=avgifter%20for%20bruk%20av%20lufthavner>

- Funck, E. K., & Karlsson, T. S. (2020). Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations. *Financial Accountability & Management*, 36(4), 347-375. <http://doi.org/10.1111/faam.12214>
- Gausel, E., & Scrase, P. M. (2012). Ti bud for strategisk kostnadsstyring. *Magma*, 61-66.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2-3), 93-109. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
- Hopwood, A. G. (1990). Accounting and Organisation Change. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 3(1), 7-17. <http://doi.org/10.1108/09513579010145073>
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. (2020). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (4. utg.). Abstrakt forlag.
- Kober, R., Ng, J., & Paul, B. J. (2007, mars). The interrelationship between management control mechanisms and strategy. *Management Accounting Research*, 18(4), 425-452. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2007.01.002>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Gyldendal akademisk.
- Ladegård, G. og Vabo, S. I. (2011). Ledelse, styring og verdier. *Magma*, 14(1), 23-31.
- Langfield-Smith, K. (1997). Management control systems and strategy: A critical review. *Accounting, Organizations and Society*, 22(2), 207-232. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(95\)00040-2](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(95)00040-2)
- Langfield-Smith, K. (2008). The relations between transactional characteristics, trust and risk in the start-up phase of a collaborative alliance. *Management accounting research*, 19(4), 344-364. <http://doi.org/10.1016/j.mar.2008.09.001>
- Lorentzen, M. (2018, november). *Riksrevisjonen kritisk til styringen av Avinor: – Kostnadsveksten er kritikkverdige*. E24. Hentet 27. mars 2023, fra: <https://e24.no/naeringsliv/i/WLpgdG/riksrevisjonen-kritisk-til-styringen-av-avinor-kostnadsveksten-er-kritikkverdige>
- Malmi, T., & Brown, D. A. (2008). Management control systems as a package—Opportunities, challenges and research directions. *Financial accountability & management*, 19(4), 287-300. <http://doi.org/10.1016/j.mar.2008.09.003>
- Martyn, P., Sweeney, B., & Curtis, E. (2016). Strategy and control: 25 years of empirical use of Simons’ Levers of Control framework. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 12(3), 281-324. <http://dx.doi.org/10.1108/JAOC-03-2015-0027>

- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, D. F. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *The Academy of Management review*, 20(3), 709-734. <http://doi.org/10.2307/258792>
- Merchant, K. (1990). The effects of financial controls on data manipulation and management myopia. *Accounting, Organizations and Society*, 15, 297–313. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(90\)90021-L](https://doi.org/10.1016/0361-3682(90)90021-L)
- Merchant, K. A., & Van der Stede, W. (2011). *Management Control Systems: Performative Measurement, Evaluation and Incentives*. Harlow: Prentice Hall/ Financial Times.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American journal of sociology*, 83(2), 340-363. <http://doi.org/10.1086/226550>
- Mishra, A. K. (1996). Organizational responses to crisis: The centrality of trust. I R. M. Kramer & T. R. Tyler (Eds.), *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research* (s. 261-287). Sage.
- Mundy, J. (2010). Creating dynamic tensions through a balanced use of management control systems. *Accounting, Organizations and Society*, 35(5), 499-523. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2009.10.005>
- Nyeng, F. (2004). *Vitenskapsteori for økonomer*. Abstrakt forlag.
- Nyeng, F. (2017). *Hva annet er også sant?: En innføring i vitenskapsfilosofi*. Fagbokforlaget.
- Okasha, S. (2016). *Philosophy of Science: a very short introduction*. Oxford University Press.
- Opstad, L. (2020). *Økonomistyring i offentlig sektor* (3. utg.). Gyldendal.
- Otley, D. T. (1978). Budget Use and Managerial Performance. *Journal of Accounting Research*, 16(1), 122–149. <https://doi.org/10.2307/2490414>
- Otley, D. T. (1980). The contingency theory of management accounting: achievement and prognosis. *Accounting, organizations and society*, 5(4), 413-428. [http://doi.org/10.1016/0361-3682\(80\)90040-9](http://doi.org/10.1016/0361-3682(80)90040-9)
- Otley, D. T. (1994). Management control in contemporary organizations: towards a wider framework. *Management accounting research*, 5(3-4), 289-299. <http://doi.org/10.1006/mare.1994.1018>
- Otley, D. T. (2016). The contingency theory of management accounting and control: 1980–2014. *Management Accounting Research*, 31, 45–62. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2016.02.001>
- Oyewo, B., Hussain, S. T., & Simbi, C. (2023). Challenges of implementing management accounting innovations: Evidence from the field. *Prometheus* (Saint Lucia, Brisbane, Qld.), 38(4), 399–426. <https://doi.org/10.13169/PROMETHEUS.38.4.0399>
- Pettersen, I. J., & Nyland, K. (2010). Økonomistyring i staten - likhet eller mangfold? *MAGMA Magnetic Resonance Materials in Physics Biology and Medicine*, 4.
- Regjeringen. (2021). *Meld. St. 14 (2020–2021)*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/?ch=1>
- Regjeringen. (2022, august). *Hva staten eier*. Regjeringen.

- <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/selskaper---ny/id2604524/>
Regjeringen. (u.å.). *Styret i Avinor AS*. Regjeringen.
- <https://www.regjeringen.no/no/dep/sd/org/Styrer-rad-og-utvalg/styret-i-avinor-as/id443512/>
Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag* (4. utg.).
Universitetsforlaget.
- Riksrevisjonen. (2018, november). *Undersøkelse av lønnsomhet og kostnadseffektivitet i Avinor AS*.
<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2018-2019/undersokelse-av-lonnsomhet-og-kostnadseffektivitet-i-avinor-as/>
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (4. utg.).
Fagbokforlaget.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2016). *Research Methods for Business Students* (7. utg.).
Harlow: Pearson.
- Scott, R. W. (2014). *Institutions and organizations: ideas, interests, and identities* (4. utg.). Sage.
- Simons, R. (1994). How new top managers use control systems as levers of strategic renewal. *Strategic Management Journal*, 15(3), 169–189. <https://doi.org/10.1002/smj.4250150301>
- Simons, R. (1995). *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Harvard Business Press.
- Simons, R. (2000). *Performance measurement and control systems for implementing strategy*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Simons, R. (2008). *Control in an Age of Empowerment*. Harvard Business Review Press.
- Simons, R. (2010). *Seven strategy questions: A simple approach for better execution*. Harvard Business Press.
- Sonpar, K., Pazzaglia, F., & Kornijenko, J. (2010). The Paradox and Constraints of Legitimacy. *Journal of Business Ethics*, 95(1), 1–21. <https://doi.org/10.1007/s10551-009-0344-1>
- St.meld.nr.36 (2003-2004). *Innstilling fra Stortinget til Samferdselskomiteen om virksomheten til Avinor AS*. Samferdselskomiteen. Hentet fra:
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2003-2004/inns-200304-262/2/>
- Sørensen, R. J., Borge, L.-E., & Hagen, T. P. (1999). *Effektivitet i offentlig tjenesteyting* (1. utg.).
Fagbokforlaget.
- Tessier, S., & Otley, D. (2012). A conceptual development of Simons' Levers of Control framework. *Management Accounting Research*, 23, 171-185. <http://dx.doi.org/10.1016/j.mar.2012.04.003>
- Tjora, A. H. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utg.).
- Verbeeten, F. H. M., & Speklé, R. F. (2015). Management Control, Results-Oriented Culture and Public

Sector Performance: Empirical Evidence on New Public Management. *Organization studies*, 36(7), 953-978. <http://doi.org/10.1177/0170840615580014>

Wæraas, A., & Byrkjeflot, H. (2012). Public Sector Organizations and Reputation Management: Five Problems. *International public management journal*, 15(2), 186-206. <http://doi.org/10.1080/10967494.2012.702590>

Vedlegg 1: Informasjonsskriv til informanter

Vil du delta i forskningsprosjektet

«Hvilke styringssystemer benytter Avinor AS for å innfri sikker og stabil drift?»

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt der formålet er å undersøke hvilke styringssystemer Avinor AS benytter for å oppnå kostnadseffektivitet, som tilrettelegger for sikkerhet og stabilitet i lufthavnet i Norge. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for studien og hva prosjektet innebærer for deg.

Formål

Forskningsprosjektet er en masteroppgave ved NTNU Handelshøyskolen i Trondheim. Formålet med vår masteroppgave er å få et innblikk i hvilke styringssystemer Avinor AS benytter for å oppnå kostnadseffektivitet, som tilrettelegger for sikkerhet og stabilitet i lufthavnet i Norge. Prosjektet gir dermed et empirisk bidrag til forskning på styringssystemer innen offentlig sektor, i en kompleks og usikker kontekst. Problemstillingen vår lyder som følger:

Hvilke styringssystemer benytter Avinor AS for å innfri sikker og stabil drift?

Til informasjon vil problemstillingen kunne endre seg i løpet av prosjektet.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

NTNU Handelshøyskolen er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor er du inkludert i studien?

I vårt forskningsprosjekt ønsker vi å se nærmere på Avinor AS som casebedrift, og ønsker dermed å invitere deg til et intervju på bakgrunn av din stilling og posisjon i selskapet. Vi ønsker å intervju et utvalg på totalt 5-6 personer. Din erfaring og bakgrunn i Avinor AS vil gi oss relevant innsikt i selskapets økonomistyring, samt bidra til å gjøre oppgaven innholdsrik.

Hva innebærer det for deg å delta?

Dersom du velger å delta i prosjektet vil vi gjennomføre et dybdeintervju på ca. en time. Intervjuet vil være semistrukturert, der vi ønsker å stille deg spørsmål om kostnadseffektivitet og styringssystemer i selskapet.

For å håndtere datamaterialet på en god måte, samt sikre relevant informasjon, vil vi ta lydopptak av samtalen. Intervjuet vil deretter bli transkribert og kodet for videre analyse. Lydfiler og transkribering vil bli slettet etter prosjektslutt.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er kun Aurora Aldrin, Ingeborg Roseth og veiledere som vil ha tilgang til datamaterialet. Dine personopplysninger vil erstattes med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Du som deltaker vil anonymiseres, og vil derfor ikke kunne gjenkjennes i den publiserte oppgaven.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 25.05.2023. Ved prosjektslutt vil personopplysninger og lydopptak slettes.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra NTNU har Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandørs personverntjenester, vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- å trekke tilbake samtykke
- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, ønsker å vite mer eller å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Prosjektveileder Inger Johanne Pettersen: 735 59 013 eller inger.j.pettersen@ntnu.no
- Prosjektveileder Elsa Solstad: 770 58 235 eller elsa.solstad@uit.no
- Vårt personvernombud Thomas Helgesen: 930 79 038 eller thomas.helgesen@ntnu.no

Hvis du har spørsmål knyttet til vurderingen av prosjektet som er gjort av Sikts personverntjenester, kan du ta kontakt med: Personverntjenester på epost (personverntjenester@sikt.no) eller på tlf.: 73 98 40 40.

Med vennlig hilsen

Aurora Aldrin
Student

Ingeborg Roseth
Student

Inger Johanne Pettersen
Veileder

Elsa Solstad
Veileder

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Hvilke styringssystemer benytter Avinor AS for å innfri sikker og stabil drift?» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju
- Lydopptak av intervju
- Mine opplysninger behandles frem til prosjektets slutt 25.05.2023

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2: Intervjuguide

Formål og praktiske formaliteter

- Forskerpresentasjon
- Presentasjon av masterutredningens formål og intervjuets fremgangsmåte
 - **Formål:** Formålet med vår masteroppgave er å få et innblikk i hvilke styringssystemer Avinor AS benytter for å oppnå kostnadseffektivitet, som tilrettelegger for sikkerhet og stabilitet i lufthavnet i Norge
 - **Fremgangsmåte:** hovedsakelig semi-strukturerte dybdeintervju, supplert med dokumentstudie for å redusere belastning på informanter
- Informasjon om at det tas lydopptak og at opptaket lagres frem til prosjektets slutt
- Informasjon og garanti av anonymitet og konfidensialitet, samt informantens krav
- Åpner for spørsmål om intervjuprosessen og forskningsprosjektet for øvrig

Generell informasjon

- Dette intervjuet vil anvendes som primærdata i vår mastergradsutredning ved NTNU Handelshøyskolen, og suppleres med en dokumentstudie av Avinors finansielle og ikke-finansielle informasjon
- Utredningen gjennomføres som del av økonomistyringsfagfeltet, og baseres på et tema vi anså som interessant å studere nærmere – flybransjen, og styringssystemer for kostnadseffektivisering. Vi undersøker problemstillingen: “Hvilke styringssystemer benytter Avinor AS for å innfri sikker og stabil drift?”. Denne kan endres underveis i prosessen.
- Ved hjelp av disse dybdeintervjuene ønsker vi å få mer informasjon om Avinors styringssystem, og hvordan disse brukes for å oppnå kostnadseffektiv drift

Tema	Spørsmål	Teori
Kartlegging	Hvilken stilling har du i Avinor? <ul style="list-style-type: none">• <i>Hva er dine arbeidsoppgaver?</i>	
Kartlegging	I hvor lang tid har du vært ansatt i Avinor? <ul style="list-style-type: none">• <i>Har du hatt andre stillinger tidligere i ansettelsesperioden?</i>	
Kartlegging	Hvem rapporterer du til? <ul style="list-style-type: none">• <i>Hvor mange rapporterer til deg?</i>	
Diagnostiske styringssystem	Vi kjenner til at dere bruker styringssystemet SMART – kan du fortelle kort om dette styringssystemet? <ul style="list-style-type: none">• <i>Hvordan brukes SMART i arbeidet med kostnadseffektivitet?</i>	Lever of Control

Størrelse Barriersystem	Hvordan opplever du at Avinors organisasjonsstørrelse påvirker økonomistyringen i selskapet? <ul style="list-style-type: none"> • <i>Vil du karakterisere styringen som desentralisert eller sentralisert?</i> • <i>Hvordan påvirker organisasjonsstørrelsen viktigheten av regler?</i> • <i>Hvordan påvirker organisasjonsstørrelsen krav til dokumentering?</i> • <i>Hvordan påvirker organisasjonsstørrelsen krav til rapportering?</i> 	Betingelsesteori Levers of Control
Struktur Barriersystem	Vil du si at Avinor har en fleksibel struktur med lite formalisering, eller standardiserte og rutinepregede aktiviteter? <ul style="list-style-type: none"> • <i>Kan du utdype dette?</i> 	Betingelsesteori Levers of Control
Barriersystem Diagnostiske styringssystem	Hvilke regler, retningslinjer og styringsverktøy (eksempelvis budsjett og regnskap, andre styringsverktøy) benytter Avinor? <ul style="list-style-type: none"> • <i>Hvordan benyttes disse?</i> • <i>Hva benyttes disse til?</i> 	Levers of Control
Diagnostiske styringssystem	Kan du kort forklare hvordan avgifter fastsettes? <ul style="list-style-type: none"> • <i>Hvilken rolle spiller denne fastsettelsen for målet om kostnadseffektivitet?</i> 	Levers of Control
Strategi Barriersystem Diagnostiske styringssystem	Vi forstår at de Regionale lufthavnene opererer med kostnadseffektivitet som mål. Opererer Store lufthavner med et annet hovedmål? <ul style="list-style-type: none"> • <i>Hvis ja, hvilke(t) mål er dette?</i> • <i>Hvis ja, hvordan driver man med styring når man har ulike mål i ulike deler av organisasjonen?</i> • <i>Hvem fastsetter disse målene?</i> 	Levers of Control Betingelsesteori
Barriersystem	Hvilke styringskrav har konsernledelsen til lufthavnene for å opprettholde kostnadseffektivitet? <ul style="list-style-type: none"> • <i>Hvordan vil du beskrive handlingsrommet til lufthavnene i oppnåelsen av kostnadseffektivitet?</i> • <i>Vil du beskrive styringen fra konsernledelsen hovedsakelig som ovenfra-og-ned med mye kontroll, eller flat, nedenfra-og-opp med mindre kontroll?</i> • <i>Opplever du at slik styring kan innebære noen fordeler eller ulemper for oppnåelsen av kostnadseffektivitet?</i> 	Levers of Control

Trossystemer	Hva legger du i begrepet tillit? I hvilken grad opplever du at tillit anvendes i styringsprosessene mellom konsernet og lufthavnene, for å sikre kostnadseffektivitet? <ul style="list-style-type: none"> • <i>På hvilken måte?</i> 	Lever of Control
Diagnostiske styringssystem Interaktive styringssystem	Kan du kort forklare prosessen ved samfinansiering i Avinor? <ul style="list-style-type: none"> • <i>Benyttes samfinansieringsmodellen som et argument for viktigheten av kostnadseffektivitet?</i> 	Lever of Control
Barriersystem Struktur/autoritet Strategi	Hvordan er ansvar og beslutningsmyndighet for kostnadseffektiviseringsstrategi fordelt i selskapet? <ul style="list-style-type: none"> • <i>Er du/hvordan er du involvert i denne prosessen på noen måte?</i> 	Lever of Control Betingelsesteori
Diagnostiske styringssystemer Barriersystem	Hvordan benyttes regnskap og budsjett (evt. andre styringsverktøy) for å ivareta kostnadseffektivitet? <ul style="list-style-type: none"> • <i>Er dette en akseptert måte å ivareta kostnadseffektiviteten på? Hvorfor/ hvorfor ikke?</i> 	Lever of Control Institusjonell teori
Interaktive styringssystem Struktur Størrelse Endring	Hvordan vil du beskrive graden av informasjonsflyt mellom konsernet og lufthavner, relatert til kostnadseffektivitet? <ul style="list-style-type: none"> • <i>Hvilken informasjon er det snakk om?</i> • <i>Hvem utarbeider denne informasjonen?</i> • <i>Hvordan brukes denne informasjonen til å sikre kostnadseffektivitet i fremtiden?</i> • <i>Hvilke utfordringer (om noen) oppstår i samarbeid mellom konsernet og lufthavnene relatert til kostnadseffektivitet?</i> 	Lever of Control Betingelsesteori
Interaktive styringssystemer Endring	I hvilken grad er ansatte fra ulike nivåer i selskapet involvert i diskusjoner angående hvordan Avinor skal være kostnadseffektive? <ul style="list-style-type: none"> • <i>Har dere noen kommunikasjonskanaler som tillater innspill fra ulike nivåer?</i> • <i>Har slike innspill ført til noen endringer?</i> • <i>Hvilke endringer, og på hvilken måte?</i> 	Lever of Control
Interaktive styringssystemer	Hvordan vil du beskrive møtevirksomheten mellom konsern og lufthavner – er denne formell eller uformell? <ul style="list-style-type: none"> • <i>I hvilke møter diskuteres kostnadseffektivitet?</i> • <i>Hva diskuteres?</i> • <i>Er kostnadseffektivitet et gjentakende tema på møter? Hvorfor/hvorfor ikke?</i> 	Lever of Control

Interaktive styringssystemer	<p>Opplever du at konsernet har møtt motstand fra lufthavner angående måten kostnadseffektivitet oppnås på?</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Hvis ja, på hvilken måte?</i> • <i>Hvordan møter konsernet denne motstanden?</i> • <i>Påvirker denne motstanden arbeidsdagen din på noen som helst måte?</i> 	Lever of Control Institusjonell teori
Struktur Rutiner	<p>Har dere noen standardiserte rutiner for å oppnå kostnadseffektivitet?</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Opplever du at disse rutinene fungerer på en god måte? Hvorfor/hvorfor ikke?</i> 	Betingelsesteori Institusjonell teori
Strategi Struktur	<p>I hvilken grad bidrar standardisering av servicenivå til å understøtte strategien for kostnadseffektivitet?</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>På hvilken måte?</i> 	Lever of Control Betingelsesteori
Strategi Endring	<p>Har strategien for kostnadseffektivitet blitt endret de seneste årene?</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Hva har blitt endret?</i> • <i>Hvilke (om noen) konsekvenser har disse endringene hatt?</i> 	Lever of Control
Trossystemer	<p>Avinor sine verdier er “åpen, ansvarlig, handlekraftig og kundeorientert”. Hvordan opplever du at disse verdiene kommer til uttrykk i hverdagen på arbeidsplassen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Opplever du at ansatte kjenner til disse verdiene?</i> • <i>Opplever du at verdiene er en del av organisasjonskulturen? På hvilken måte?</i> • <i>Hvordan er disse verdiene operasjonaliserte?</i> • <i>Opplever du at verdiene brukes som et styringssystem for å oppnå kostnadseffektivitet?</i> 	Lever of Control
Usikkerhet i omgivelsene	<p>Flybransjen er svært sårbar for eksterne virkninger (eksempelvis streik, krig, pandemi eller økte prisnivåer). Hvordan tar dere hensyn til denne usikkerheten i strategien for kostnadseffektivitet?</p>	Betingelsesteori
Avrunding	<p>Er det noe annet du ønsker å tilføye det vi har snakket om i dette intervjuet?</p>	
Avrunding	<p>Kan vi kontakte deg dersom vi har flere spørsmål eller behov for avklaring?</p>	
Avrunding	<p>Har du noen spørsmål?</p>	

