

HANDLINGSPLAN

TILSKUDD

BUDSJETTERING

PROGNOSE

REGLER

KONTROLL

RAPPORTERING

TILSYN

LÆRING

BRUKERUNDERSØKELSER

EVALUERING

DESENTRALISERING

MÅLSTYRING

SAMMENLIGNING

KVALITETSVURDERING

KULTURBYGGING

Mål og resultatstyring

– balansens kunst

Jan Grund



ARBEIDSGIVERFORENINGEN
SPEKTER



FORORD

Mål- og resultatstyring (MRS) ble pålagt alle statlige virksomheter i 1996 for å få opp effektiviteten ved at styringsprosesser i større grad skulle konsentreres om resultater og virkninger, enn om budsjetter, kontroll og måling av aktiviteter. Filosofien var at mål- og resultatstyring er tillitsbasert styring satt i system, ved at systemet bygger på logikken om at overordnet instans setter mål og resultatkrav og at valg av virkemidler delegeres til lavest mulig effektive nivå. Effektivt nivå bestemmes av tilgang til relevant informasjon og kompetanse. I den offentlige debatten rundt MRS kan en lett få inntrykk av at mye som er galt i offentlig sektor stammer fra mål- og resultatstyring ved at MRS fører til sentralisering, og overrapportering. Problemet er at det som kritiseres ikke er intensjonene i MRS og hva det egentlig er, men hva mange oppfatter at det er og måten det er brukt på. For mange offentlige virksomheter har til nå i for stor grad blitt styrt ved en rigid praktisering av mål- og resultatstyring som egentlig burde vært kalt mål- og aktivitetsstyring. Styringen har til nå vært for mye preget av rapportering og bidratt til en ukultur der frykten for å gjøre feil har stått i veien for nye ideer. Brukt på riktig måte slik det ligger i intensjonen og regelverket, er imidlertid MRS en hensiktsmessig mekanisme for å få et bra samspill mellom politikk, styring, ledelse og fag. Dette gjelder ikke minst i forhold til de reelle alternativene til riktig bruk av mål- og resultatstyring- for hva er de? Utfordringen er at det stilles store krav både til politikken, forvaltningen, lederne og fagfolkene for å klare å leve opp til de gode intensjoner som ligger i MRS. Heldigvis er det stadig flere virksomheter som bruker MRS på en god måte, dvs. hvor dialogen mellom aktørene i styringskjeden preges av å avklare mål og sikre at mål nås.

Formålet med denne utredningen er å belyse forhold som er avgjørende for at mål- og resultatstyring (MRS) skal være et hensiktsmessig verktøy for å få et godt samspill mellom politikk, styring, ledelse og fag. Målet er å gi en oversikt

og vurdering av noen hovedtrekk ved MRS. I den offentlige debatt presenteres ofte sider av MRS ved en fragmentert beskrivelse løsrevet fra en større helhet. Rapporten gir ikke omfattende vurdering av de mer «tekniske» sider ved bruken av MRS. Jeg har ønsket å få fram at en i bruken av MRS må håndtere den logikk og kultur som preger politikk, forvaltning og styring og ledelse av kunnskapsorganisasjoner og kunnskapsarbeidere. Gjennom de siste 30–40 åra har det skjedd en utvikling på alle disse områdene, og det er derfor gitt en dokumentasjon av utviklingen fram til i dag. Jeg har blant annet brukt erfaringer fra min egen yrkeskarriere til å beskrive de endringene som har skjedd i forholdet mellom politikk, forvaltning, styring, ledelse og fag gjennom de siste 45 åra som en viktig kilde for å få fram de avveininger som må håndteres for å bruke MRS.

Norge er et samfunn hvor politikere og offentlig sektor spiller en viktig rolle, men det finnes ingen direkte kommandolinje mellom hva politikere og staten ønsker og hva den enkelte leder og fagperson gjør og hva innbyggere ønsker. Det må utøves styring og ledelse på mange nivåer for at offentlige virksomheter skal leverere gode prestasjoner. Ser vi fremover, er det særlig kravet om å sette brukerne først, tydeligere prioritering, effektivisering, modernisering og håndtering av digitaliseringen som krever økt lederoppmerksomhet. Det blir færre som skal bære økte pensjonskostnader, og økte utgifter til omsorg kommer omtrent samtidig med at norske regjeringer må dempe veksten i oljepengebruken og tilpasse offentlig sektor til kravet om en grønnere økonomi og en dynamisk teknologisk utvikling. «I årene som kommer vil det økonomiske handlingsrommet bli mindre, og vi må derfor se på hvordan vi kan bruke skattebetalernes penger smartere og mer effektivt» sa finansminister Siv Jensen da nasjonalbudsjettet for 2018 ble lagt fram.

Samtidig er vi midt inne i en teknologisk utvikling som både utfordrer den offentlige styringskjeden ved forsterket borger/bruker/kunde etterspørsel via nettet, men som også representerer nye muligheter for innovasjon og forenkling/forbedring både i forvaltningen og offentlig tjenesteproduksjon. Digitaliseringen har blitt en allmenn teknologi og plattform for kommunikasjon som gjennomsyrrer samfunnet og økonomien på alle nivåer og som vil være den viktigste endringsdriver i de fleste sektorer.

Utfordringen er å få riktig bruk av MRS innenfor samfunnets ulike sektorer som – helse, høyere utdanning og kultur – som enkelte steder brukes som eksempler

i denne rapporten. På makronivå er MRS et verktøy som gjør det noe lettere å håndtere krevende prioriteringer og å få til løpende forbedringer og nødvendige strukturendringer. Riktig bruk av MRS, der statlige myndigheter gir tydelige signal om hvilke tilbud som bør prioriteres, er et hensiktsmessig verktøy for å få til en omforenet egenforståelse av hva som er essensen i samfunnsoppdraget til kunnskapsorganisasjoner som sykehus, universiteter, høyskoler, teatre, museer mv. Disse nøkkelinstitusjonene blir da mer bevisste på hva som er det vesentlige i den enkelte virksomhets samfunnsoppdrag. På mikronivå kan MRS skape forutsigbarhet og tillit på den enkelte arbeidsplass ved at ledere formulerer klare mål og uttrykker klare forventninger til prestasjoner.

Gjennom mine 45 yrkesaktive år har jeg jobbet i spenningsfeltet politikk, forvaltning, styring, ledelse og fag. Jeg har vekslet mellom å være fagperson og å sitte i leder- og styreposisjoner. Gjennom arbeid i regjeringsoppnevnte utvalg, diverse jobber i statsforvaltningen og ulike styrer og lederposisjoner i kunnskapsorganisasjoner og ved selv å være en kunnskapsarbeider (professor i 30 år) har jeg på nært hold sett betydningen av å ha et tett spill mellom politikk, forvaltning, styring, ledelse og fag. Som leder i en offentlig kunnskapsorganisasjon har du selv hovedansvaret for å håndtere spenningen mellom samfunnets og politikernes krav og forventninger og fagfolks egen oppfatning av hvordan oppgavene best skal utføres. Som professor vet jeg at det som driver oss fagfolk er våre faglige ambisjoner og identitet, og vi hater kontroll. Men vi kan bli inspirert av tydelige ledere med klare mål for den virksomheten vi arbeider.

I arbeidet med utredningen har jeg hatt stor nytte av mye offentlig utredningsarbeid. Jeg vil bl.a. trekke frem Perspektivmeldingen (Meld.St. 29 (2016–2017)), Produktivitetskommisjonens siste rapport (NOU 2016:3) og den viktige utredningen som tidligere finansråd og Telenorsjef Tormod Hermansen ledet – (NOU 1989:5) «En bedre organisert stat». Under arbeidet har jeg ofte stilt meg spørsmålet: Hvilke forslag ville en utredning om en bedre organisert stat komme med i dag? Og da er mitt hovedsvar: Det dreier seg nå ikke først og fremst om store organisatoriske reformer og endringer i statlige tilknytningsformer, men mer om å skape en kultur for innovasjon, prioriteringer og ledelse i en digital verden. For å få det til må både politikere, ledere og fagfolk forstå sine roller og de teknologiske muligheter og være opptatt av systematisk og varig forbedring og kulturbygging, slik at en klarer å håndtere overgangen fra ord til handling på en god måte. Under arbeidet har jeg hatt stor nytte av kommentarer fra Arild Bryde, Svend Dahl og Johan Tore Solberg i Arbeidsgiverforeningen Spekter, men jeg er selv ansvarlig for feil og uklarheter.

INNHold

KAPITTEL 1 Politikk, styring og ledelse og fag – hvordan få et godt samspill?	6
Veien til kloke politiske beslutninger	6
Betydningen av styring og ledelse	8
Forholdet mellom makro og mikro	9
Tillit er samfunnets og organisasjoners lim	12
Styringsmekanismer	13
Fra planstyring til «dialogstyring»	15
Mål- og resultatstyring – tillitsbasert styring satt i system?	17
Det politiske Norge	18
NOU 1989:5 En bedre organisert stat	19
Fristilling av statlige virksomheter	21
Politikk og styring – hva kreves	23
Balansens kunst	24
KAPITTEL 2 Mål- og resultatstyring – hvorfor og hvordan	28
Styring i praksis: fare for cocktail-effekt?	28
Forholdet politikk, økonomi, styring	31
Kjernen i mål- og resultatstyring	33
Veien fram til dagens MRS- system	34
Hovedtrekk ved styringsverktøyet MRS	36
Kritikken mot mål og resultatstyring	38
De mange måлиндikatorene	40
Hvordan lage et godt MRS- system?	41
Betydningen av å sette mål	43
Styring og ledelse – må spille på lag	44
Styring og ledelse av kunnskapsorganisasjoner – balansens kunst	45
Fra aktivitetsstyring til mål- og resultatstyring	47
Mål- og resultatstyring – hva er spesielt viktig?	49

KAPITTEL 3 Mål- og resultatstyring som politisk verktøy	51
Politiske og økonomiske utfordringer	51
Mål- og resultatstyring som virkemiddel for effektiv ressursbruk	53
Forholdet politikk, forvaltning, virksomhet	55
Utredningsinstruksen og ønsket om kunnskapsbasert beslutningsunderlag	58
Fastsetting av politiske mål	59
Strategiske dialoger	61
Mål- og resultatstyring som helsepolitisk styringsverktøy	63
Mål- og resultatstyring som verktøy for universitets- og høyskolepolitikk	66
Mål- og resultatstyring som kulturpolitisk verktøy	68
Kritiske suksessfaktorer	70
 KAPITTEL 4 Mål- og resultatstyring som verktøy for virksomhetsledelse	72
God virksomhetsledelse – hva kreves?	72
Kritiske suksessfaktorer	75
Bygging av tillit	78
Ansvarlig lederskap	79
Veien fra en aktivitetsorientert til en resultat- og endringsorientert ledelseskultur	82
 KAPITTEL 5 Veien fremover	84
 Litteraturoversikt	88

Politikk, styring og ledelse og fag – hvordan få et godt samspill?

Da jeg var planleggingssjef i Helsedirektoratet for over 30 år siden, var en viktig del av jobben min å passe på at daværende sykehuseier – fylkeskommunene – fulgte de retningslinjer for planlegging vi utarbeidet på nasjonalt nivå. Vi som satt sentralt var lite opptatt av det konkrete faglige arbeidet som ble utført ved sykehusene. Det var først og fremst planarbeid vi drev med og planlegging og administrasjon var noe som preget denne tiden. Maktforsker og tidligere statsråd Gudmund Hernes formulerte da også sin lov om planlegging. «Det viktigste er ikke å lage en plan, men å huske hvor man har lagt den» (Hernes 1982). I de siste 30 åra har det imidlertid skjedd store endringer i forholdet mellom politikk, styring, ledelse og fag. Som en statlig leder nylig sa det på et seminar. «Mens den gode leder på 1970-tallet utmerket seg ved å lage planer og huske regler, dreide det seg på slutten av 1990-tallet om å kunne styre gjennom økonomiske insentiver og å kontrollere, mens det nå dreier seg om å kunne kommunisere, mobilisere og være en god dialogaktør».

Formålet med dette innlednings- og sammendragskapitlet er å belyse viktige sider ved forholdet politikk, styring, ledelse og fag og mål- og resultatstyring (MRS):

- Hvorfor er det egentlig viktig å være opptatt av dette?
- Hva er kjerneverdiene det norske samfunn bygger på?
- Hvilke begreper og synsmåter bør en velge for å forstå de utfordringer og spenninger som må håndteres for å få et godt forhold mellom politikk, styring, ledelse og fag?
- Hvorfor er mål- og resultatstyring en viktig mekanisme for å få et godt samspill mellom politikk, styring, ledelse og fag?

Veien til kloke politiske beslutninger

Politikk er selve basiselementet i et demokrati som styrer det samfunnet du lever i. Det er en måte å «skape orden» på, sa Aristoteles. Det sentrale ved

å være en politiker er først og fremst at du tar på deg et tillitsverv, «*du er i tjeneste for samfunnet*» (Åmås 2016 b). Politikutforming blir riktignok aldri en helt «rasjonell» aktivitet. Tysklands tidligere kansler Otto von Bismarck spissformulerte det slik: «Den som vet hvordan pølser og politikk blir laget, får aldri mer en rolig natts søvn». Men det er alminnelig enighet om at det er et viktig trekk ved det norske samfunn at vi ønsker at politikerne skal ha stor makt. Det er tverrpolitisk enighet om at vi skal ha en sterk stat og en offentlig sektor med ambisiøse mål. Politikken avgjør hvordan landet styres og hvordan ressurser fordeles gjennom lover, forskrifter, regler og budsjettvedtak og hvordan fellesoppgaver blir løst. En viktig politisk oppgave er å lage prinsipper og utforme *spilleregler* for å implementere politiske mål og å få virksomheter til å realisere sine samfunnsoppdrag. For å få dette til har politikerne et forvaltningsapparat som må fungere effektivt og en rekke virksomheter som sykehus, utdannings- og kulturinstitusjoner,

samferdselsvirksomheter mv. som må levere relevante og kvalitetsorienterte tilbud. Veien til kloke politiske beslutninger går således gjennom mange ledd fra politiske vedtak og administrativ og faglig ledelse til møte mellom tjenesteleverandører, brukere og innbyggere.

Det fins imidlertid ikke en enkel modell for hvordan politikk bør utformes eller for hvordan politiske mål skal gjennomføres. Politikken utformes gjennom en prosess med formelle og uformelle aktører som resulterer i tusenvis av store og små beslutninger i kommunestyre, fylkesting, storting, regjering, EU-kommisjonen mv. Politikerne er demokratiske aktører som skal styre de store linjer for samfunnsutviklingen og som ved valg skal stå til rette for konsekvensene. Gjennom vårt valgsystem sikrer vi at folkeviljen har stor innflytelse. Demokrati er et nedenfra og opp-samfunn. Demokratiets styrke er at det skaper legitimitet mellom de styrende og de styrte. Politikerne velges i vårt system – som i andre land med et parlamentarisk demokrati – fra lokale valgkretser. Noen må ta beslutninger om hvordan knappe offentlige goder skal fordeles og hvordan byrder skal fordeles. Disse «noen» er våre politiske institusjoner, men de styrer ikke alene. I et ekte demokrati dreier politikk seg om å anerkjenne det verdifulle i eksistensen av ulike interessegrupper og holdninger.

I praksis vil politikk dreie seg om å forene ulikheter og forankre disse i avtaler og kompromisser der ingen får fullt gjennomslag. I sitt daglige arbeid er politikerne spesielt avhengig av et tett samspill med forvaltningen som både skal hjelpe politikerne til å treffe «kloke» beslutninger og passe på at politiske vedtak blir gjennomført på en god måte. En viktig side ved forvaltningens arbeid er at det både må skapes gode relasjoner til det politiske nivået og til de enkelte virksomhetene. Det er

viktig å sikre at politiske mål blir gjennomført og at offentlige midler ikke blir bundet opp i unødig tungt byråkrati. Det er enighet om at vi har hatt politikere og embetsverk som sammen har vist god evne og vært nasjonale strateger som har klart å tolke sin tid, og evnet å gi utviklingen en ønsket retning. Embetsverket har utvilsomt stor innflytelse for regjeringers handlingsrom og leveringsevne – på godt og vondt (Fimreite 2017). Tidligere arbeids- og kunnskapsminister Kristin Clemet «understreker hvor avgjørende det er for en statsråd så raskt som mulig å bygge et tillitsforhold til de mange hundre menneskene som står parat til å hjelpe deg med å oppnå resultater» (Kaarbø 2018).

De politiske prosesser styres av formelle regler (som Grunnloven) og politisk sedvane og er under medienes kontinuerlige oppsikt og debatt, og hovedoppgaven er å hindre at verdi- og interessekonflikter utvikler seg til «store branner».

En viktig politisk rolle er å bestemme omfanget av offentlig sektor. I Norge har offentlig sektor mange omfattende oppgaver, og det er store ambisjoner og forventninger både til kvaliteten og omfanget på offentlige tjenester. Samtidig vil det alltid være knappe ressurser i den forstand at det alltid er mulig å gjøre mer innenfor et område eller å øke kvaliteten. Men offentlig sektor må selvsagt drives godt innenfor de økonomiske rammer virksomhetene har og det oppdrag de er gitt. Derfor må det være prioritering og styring på mange nivåer. Det å håndtere prioriteringer av helsetjenester stiller for eksempel krav til aktører på mange nivåer. Vi kan ikke bruke ubegrensede ressurser på å redde et menneskeliv eller på å gi alle som trenger helse-tjenester alt de ønsker. Å prioritere er både en etisk og en politisk utfordring, og må skje innenfor faglige, økonomiske, politiske og organisatoriske rammer. Det krever et godt samspill mellom politikk,

styring, ledelse og fag på ulike nivåer. Mens politikere på stortings- og regjeringsnivå gjennom stortingsproposisjoner, stortingsmeldinger og vedtak i regjering og storting fastlegger de overordnede politiske og økonomiske rammene og spillereglene, er det de ulike helselederne og fagfolk som i praksis må gjennomføre prioriteringer mellom enkeltpasienter. Hver enkelt pasient skal hjelpes så godt som mulig, og det er fagfolkenes skjønn og vurdering av den enkelte pasient (med hjelp av retningslinjer) som må bestemme hvordan enkeltpasienter håndteres. Siden frontlinjearbeidere som leger, lærere og saksbehandlere i NAV-systemet har mye autonomi og må utøve skjønn med dem de har ansvaret for, spiller de en sentral rolle for hvordan politikken fungerer i praksis. Frontlinjearbeiderne utøver politisk makt, og «deres handlinger er viktige for borgernes erfaringer med og forestillinger om velferdsstaten» (Osland og Terum 2018). For å få kloke politiske beslutninger er det derfor svært viktig at samspillet mellom politikk, styring, ledelse og fag fungerer på en god måte.

Betydningen av styring og ledelse

Et nøkkelspørsmål er således hvordan hvordan vi skal få til dette samspillet på en god måte. Det krever *både* en omforent politisk erkjennelse av behovet for prioritering og bevisst *styring*, og ledelse for å nå samfunnsmessige mål. Styring og ledelse er viktig for å bringe samfunnet og virksomheter fremover. Men det er også viktig å være bevisst at det er lett å ha for store forventninger til hva som kan oppnås gjennom styring og ledelse. I faglitteraturen er det ofte vanlig å klassifisere hierarkisk og økonomisk påvirkning som styring og den mer verdiorienterte, faglige og ikke minst den nære og personorienterte påvirkningen, hvor skjønn og personlig autoritet er avgjørende, som *ledelse* (Ladegård og Vabo, 2010). Mens

ledelse handler om å få folk med seg, er styring den systemorienterte påvirkning gjennom formelle strukturer, formaliserte prosedyrer og rutiner og budsjettildelinger. Tormod Hermansen sier det slik: «Med styring vil jeg forstå tiltak som blir satt i verk for å sikre at en organisasjon opptrer på en intendert måte» (Hermansen 2015). God styring handler først og fremst om at det er klarhet i roller, klarhet rundt ansvar, klarhet i delegering og klarhet i fordeling av oppgaver. Innholdet i begrepet styring illustreres ofte med et bilde fra seilskutetiden. Skipperen vet hvor han skal seile – han har et mål å styre etter. For å komme dit må skipperen både ta hensyn til omgivelsene (vindretningen), og han må organisere kapitalen (skuta) og de menneskelige ressurser (mannskapet) slik at de bringer skuta mot målet. All operativ styring skjer innenfor etablerte styringssystemer og representerer dilemmaer og spenninger fordi fordeling av roller og ansvar mellom ulike faglige, administrative og politiske aktører og mellom mennesker er vanskelig å få til i praksis.

Ordet ledelse er abstrakt – omtrent like abstrakt som ordet mat – og alle er jo for både god mat og god ledelse. Ledelse kan være et tomt begrep. Det er skrevet tonnevis av litteratur om hvordan en får god ledelse. Innen ledelsesfaget letes det etter universelle lover for effektiv mellommenneskelig atferd. Kjernen i begrepet ledelse er hva slags mekanismer som bør brukes for å «påvirke innsatsvilje og samarbeid mot et felles mål» (Arnulf 2012). Ledelse er først og fremst relasjoner mellom mennesker. Det dreier seg om å skape resultater gjennom mennesker. Den danske ledelseskommisjonen sier det slik «Ledelse er at sætte retning og skabe resultater via og sammen med andre» (Ledelseskommisjonen 2018). Det skal påvirkes og skapes orden og retning, det vil si struktur og strategi (Sørhaug 2004). Den gode leder klarer å skape

oppslutning om ideer og få med seg medarbeidere på å gjennomføre nødvendige endringer. Helseminister Bent Høie sier det slik: «Vi greier ikke å skape pasientens helsetjeneste uten å satse på samhandling, organisering og ledelse og viktigst er ledelse. En god leder får ting til å skje. En dårlig leder hindrer at noe som helst skjer, og jeg vet at godt lederskap handler om å arbeide smartere. Vi ser at noen sykehus og noen kommuner får det bedre til enn andre» (Høie 2015).

Ledelse er et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker (Johnsen 2006). Påvirkning er ikke en konstant størrelse, men noe som avhenger av den situasjon ledere og medarbeidere er i. Det er derfor begrepet *lederskap* er så interessant. Det innebærer en aktiv handling for at medarbeidere vil følge sine ledere både operativt og strategisk. Formelle ledere i en organisasjon har fått tildelt myndighet til å lede andre mennesker, det vil si å ta beslutninger som de ansatte ut fra sine kontrakter med organisasjonen er nødt til å følge (Vanebo 2016). Ledere på virksomhetsnivå skal binde sammen organisasjonen gjennom å omsette signaler ovenfra ved å bruke de ressurser – materielle og menneskelige – som er til rådighet.

Nøkkelen for å utøve god ledelse er at det utvikles tillit mellom ledere og medarbeidere og at det skapes resultater. I den aktuelle debatt brukes derfor ofte begrepet tillitsbasert ledelse. Spørsmålet er imidlertid om det er mulig å utøve god ledelse uten at det er tillit mellom ledere og medarbeidere, og om vi derved egentlig trenger begrepet, jf. kap 4. Det sentrale ved tillit er som den danske ledelsesforskeren Bentzen sier det at «du legger noe i hendene på andre med en viss risiko» (Bentzen 2018). En ting er i allefall sikkert – ledelse basert på tillit er ikke noe som kan innføres – det må

utvikles. Stadig flere ledelsesforskere legger vekt på betydningen av at ledeses viktigste oppgave er å motivere de stadig mer kunnskapsrike medarbeidere til selv å kunne bestemme hvordan oppgaver skal utføres (Martinsen 2017, Kuvaas 2017 a, Lai 2017). På den annen side er det også viktig at ledere har tilstrekkelig handlingsrom til å utøve ledelse. En offentlig toppleder må dessuten ha evnen til å håndtere krav og forventninger fra politisk side. I praksis er det kanskje viktigere å ha oversikt over hvordan en kan minimalisere barrierene for ledelse enn å lete etter de mest spennende konsepter for hva ledelse er (Karp 2018).

I praksis er ikke grensen mellom styring og ledelse alltid lett å trekke, og vil ofte mer ha preg av å være en gråsonen enn en rett linje. Utfordringen både for myndigheter, styrer og ledere er å finne fram til den rette blanding av mekanismer for å påvirke dem en styrer og leder. Den rette kombinasjonen vil avhenge både av hvilken rolle den styrende og ledende har og hvilken virksomhet det dreier seg om. For at styringen skal bli god må det både være et presisjonsnivå i defineringen av roller og ansvar og styrings- og ledelsesmekanismene må påvirke aktørene slik at de motiveres til å treffe kloke beslutninger. For å få dette til må styring og ledelse, som det sies i en rapport fra den svenske Tillitsdelegationen, bygge på noen prinsipper: «tillit, brukerfokus, åpenhet, delegering, stöd, samverkan och kunnskap». Ved å følge disse prinsippene vil det utøves «en tillitsbaserad styrning og ledelse som er avgjörande for att utvecla en långsiktig hållbar offentlig sektor» (Bringselius 2017).

Forholdet mellom makro og mikro

For å oppnå gode resultater må relasjonen politikk, styring, ledelse (og fag) håndteres på en god måte. Det krever bl.a. et samspill mellom det som skjer og vedtas på makro- og på mikronivå.

Adm. dir. Anne Kari Bratten i Spekter sa det slik på Spekter-konferansen 2016: «For å berge gode velferdstilbud i fremtiden, holder det ikke å snakke om at Norge må gå fra særstilling til omstilling. Vi må også finne måter å gjøre det på, og produktivtetsveksten som skjer i mikro i den enkelte virksomhet avhenger av at rammer, vilkår og premisser som vedtas på makronivå er hensiktsmessig» (Bratten 2016). Det dreier seg om å utforme politikken på makronivå slik at den tilrettelegger for at virksomheter, ledere og medarbeidere skaper gode resultater i møte med ulike brukergrupper, jf. kap. 2, 3 og 4. Mange offentlige virksomheter er monopolister, og brukerne (kundene) kan ikke velge en alternativ leverandør dersom de ikke er fornøyde med tjenestene. Derfor har offentlige etater en særskilt forpliktelse til å være opptatt av kunde- eller brukerservice.

At et godt samspill mellom politikk, styring, ledelse og fag virker, kan bl.a. illustreres ved skole- og helsepolitikken. På begge disse politikkområdene har vi sett at det gjennom et godt samspill mellom politisk arbeid, godt regiserte styrings- og ledelsesprosesser og særlig god innsats fra fagfolk skapes gode resultater. Pisa-undersøkelsene høsten 2016 viste at elevene på barneskolen nå gjør det bra i lesing og matematikk. Det er en vesentlig bedring i forhold til tidligere undersøkelser. Dette henger først og fremst sammen med innsatsen til lærerne og med et godt og systematisk arbeid med matematikk og lesing over tid. Når lærerne har fått dette til, henger det imidlertid også sammen med at politikerne har utformet bedre skolepolitiske spilleregler som har lagt til rette for at skolene gjør en bedre jobb. Rektorer har fått en tydeligere lederrolle og et klarere ansvar for hvordan lærerne opptrer. Etter at vi på slutten av 1990-tallet hadde en skole som ikke utmerket seg, ble det offentlige Kvalitetsutvalget nedsatt. Utvalget kom med forslag til en

skolepolitikk der det bl.a. skulle legges mer vekt på å lære elevene grunnleggende ferdigheter og hva elevene faktisk lærer (NOU 2003:16). Utvalgets innstilling ble fulgt opp gjennom gjennom stortingsmeldingen «Kultur for læring» (Meld. St nr. 030 (2003–2004) som fikk bred oppslutning i Stortinget og som i 2006 førte til gjennomføring av Kunnskapsløftet som innebar store endringer i skolens innhold, organisasjon, struktur og ledelse. Gradvis er det blitt lagt mer vekt på ledelse og i en analyse av elevenes læringsutbytte har forskere fra Handelshøyskolen BI dokumentert at skoler med god ledelse har bedre læringsresultater (From og Sørensen 2018).

På samme måte kan en si at det først og fremst er fagfolkenes innsats at kvaliteten ved sykehusene er styrket og at sykehusene stadig behandler flere pasienter. Men fagfolkenes økte innsats henger igjen trolig sammen med at det er skjedd endringer i de politiske spilleregler og med at ledelsesutøvelsen er blitt bedre. Ved helseforetaksreformen av 2001/2002 ble det innført mekanismer som ga staten et helhetlig styringsansvar samtidig som det enkelte sykehus fikk insentiver til å drive på en mer effektiv måte og ta et tydeligere lederansvar for tjenestenes kvalitet, omfang og prioritering. På den måten klarte en bl.a. å bremse svartepersillet mellom fylkeskommunene (som tidligere eide sykehusene) og staten. I følge Kvinnsland-utvalget var status etter 15 år med helseforetaksreformen at kvaliteten på helsetilbudet i Norge er generelt god – sykehus er blant de offentlige virksomheter som brukerne er mest fornøyde med, økonomien er under kontroll, investeringsnivået er klart høyere enn på 90-tallet, produktiviteten har økt, styringsdialogen og rolleforståelsen har blitt tydeligere over tid og det er tatt grep for å bedre samordningen både nasjonalt og regionalt (NOU 2016:25).

I den aktuelle politiske debatt er en ofte lite bevisst forholdet mellom makro og mikro. For eksempel må en i debatten om produktivitet og effektivitet være bevisst at mens det på mikronivå kan være «effektivt» å kutte kostnader ved å si opp ansatte, må en på samfunnsnivå være opptatt av å organisere samfunnet slik at flest mulig mennesker kommer i arbeid. På makronivå er det spesielt viktig å utforme den økonomiske politikk for å skape arbeidsplasser, et konkurransedyktig næringsliv og insentiver for å få en effektiv offentlig sektor. På mikronivå må en være opptatt av at bedrifter, organisasjoner, virksomheter og innbyggere er målrettede og omstillingsdyktige. Det er avgjørende for framtidens velferdssamfunn at politikerne vektlegger virkemidler som fremmer verdiskapning og økt produksjon, og som står seg over tid. I åra framover vil det bli en stadig viktigere oppgave å skape nye og lønnsomme arbeidsplasser, og å kvalifisere folk til de nye jobbene som det digitale og grønne samfunn krever. I jakten på nye arbeidsplasser har både aktører på makro- og mikronivå et ansvar: politikerne for å tilrettelegge for økonomisk vekst og omstilling, arbeidsgivere for å innovere, vokse og skape verdier, og ansatte ved å ta et større ansvar for å ha en relevant kompetanse som arbeidslivet etterspør. Det finns ikke noe «quick fix» for å få til hensiktsmessige sammenhenger mellom det som vedtas og gjøres på makro- og mikronivå. Det dreier seg om å få til best mulig kommunikasjon mellom aktører på de to nivåene. Jo bedre samspill mellom politikk, styring, ledelse og fag, jo greiere er det å få til dette samarbeidet mellom samfunnsaktører og mindre silotenkning. For eksempel kan en gjennom god kommunikasjon identifisere forhold – som uhensiktsmessige lover og/eller finansieringsordninger som fastlegges på makronivå – som forhindrer innovasjoner og forbedringer på mikronivå. God kommunikasjon er også avgjørende for at vi som samfunn skal få størst mulig nytte av fagkunnskapen til de mange yrkes-

gruppene og profesjonene som har fått myndighet til å treffe viktige beslutninger og som disponerer store samfunnsressurser (Storvik mfl 2016).

Gjennom de siste 30 åra har det skjedd flere store endringer i samspillet mellom makro og mikro som har betydning for styring og ledelse i offentlig sektor:

- Det er utviklet et styringsregime hvor flere typer beslutninger er flyttet ut av den politiske sfæren. Offentlige forvaltningsorganer og servicevirksomheter har fått større *autonomi*.
- Det er utviklet et mer komplekst og faglig spesialisert arbeidsliv med kunnskapsarbeidere som ønsker stor grad av *selvstyre*.
- Sentrale myndigheter har fått et mer bevisst forhold til at *brukere* må trekkes inn i offentlige beslutningsprosesser.
- Det er blitt større oppmerksomheten om betydningen av HR-aktiviteter dvs. ledelse av menneskelige ressurser. Personalledelse og personaladministrasjon er utviklet til et strategisk felt – HR – der det legges stadig større vekt på betydningen av å motivere medarbeidere gjennom å skape bevissthet om organisasjoners kjerneverdier og å desentralisere ansvar.
- Vi har bl.a. fått en statlig lederpolitikk som skal tuftes på *statens særpreg*, verdigrunnlag og overordnede mål (Vanebo 2016). Samtidig er den statlige styringen for opphengt i en for *detaljert* mål- og aktivitetsstyring. Mens det verbalt snakkes om tillit og å oppnå resultater, dreier det daglige arbeidet i for mange offentlige virksomheter seg om å *rapportere*.
- Stadig oftere snakkes det om betydningen av *kulturbevisst ledelse* – men få virksomheter omsetter forståelsen for organisasjonskulturens betydning til handling (Hennestad 2015).

- Det er blitt en stadig viktigere ledelsesoppgave å se den teknologiske utvikling som et mulighetsrom og ikke (kun) et trusselbilde (Ledelseskommisjonen 2018). Det betyr at vi i økende grad trenger strategiske ledere som utøver et langsiktig digitaliseringsarbeid og som evner å få med seg hele virksomheter på digitaliseringsprosesser.

Tillit er samfunnets og organisasjoners lim

Det norske samfunn er bygget på tillit mellom mennesker – og her ligger landets viktigste mekanisme for å få politikk, styring, ledelse og fag til å spille best mulig på lag. Tillit blir sett på som selve limet i samfunnet, som får systemene og institusjonene våre til å fungere. Samfunnets og statens bærende institusjoner – Stortinget, regjeringen, domstolene – må bygge tillit hver dag og jo mer tillitsbasert kultur som preger våre sentrale institusjoner og virksomheter, jo bedre fungerer samfunnet og dets organisasjoner. I et samfunn preget av tillit stoler folk på hverandre og på samfunnets institusjoner, og det er en kultur hvor samfunnets ulike aktører avstår fra å ta forholdsregler mot hverandre selv når det kan synes rimelig å ta slike forholdsregler. I en organisasjon gis tillit til lederen fordi det forventes at hun tar ansvar både for å beskytte mot forhold som truer arbeidsplassene, og for at ansatte skal håndteres med respekt.

Det er politikerne som har hovedansvaret for at tilliten til politikken og demokratiet opprettholdes og (gjen)opprettes. Politiske beslutninger må bygge både på kunnskapens fakta og politikken verdier. Både i Europa og i USA øker mistilliten til politikken og samfunnsinstitusjonene. Domstoler, politikere og overnasjonale institusjoner som EU skårer lavt på tillitsmålinger jf. folkeavstemningen i Storbritannia som endte med flertall for utmeldelse av EU. De viktigste institusjonene som er bærere av vårt

demokrati og de frie mediene, har i foruroligende tempo i mange land tilpasset seg en «sosial mediasituasjon» hvor symboler og følelser teller mer enn fakta og opplysninger. Konflikter mellom demokrati og liberale rettsstater på den ene siden og nasjonalistiske krefter som nører opp under motsetninger er vår tids største utfordring. Overalt streves det med å bygge tillit mellom folk og politikere. Dette ble blant annet illustrert ved valget av Donald Trump som president i USA. I mange land mister folk tilliten til politikere fordi de ikke håndterer innvandringen. Mange analyser har konkludert med at Storbritannia sa nei til EU p.g.a. skepsis mot økende innvandring og fordi engelskmennene oppfattet EU som noe negativt. Økende skepsis mot muslimsk innvandring har også skapt store utfordringer for norsk politikk. Dette ble særlig illustrert gjennom konsekvensene av tidligere justis- og beredskapsminister Sylvi Listaug's Facebook melding i mars 2018 som plutselig satte hele Solberg-regjeringens liv på spill fordi bildet av skumle jihadister og teksten: «Ap mener terroristenes rettigheter er viktigere enn nasjonens sikkerhet» førte til at stortingsflertallet vurderte å stille mistillitsforslag mot Listaug fordi saken virvlet opp følelser og smerte knyttet til terroren 22. juli 2011.

Internasjonale undersøkelser viser imidlertid at Norge er et samfunn som skårer høyere enn de fleste andre land på tillitsmålinger om folkets vurderinger av våre samfunnsinstitusjoner og politikken. Vi har et grunnleggende rettssamfunn, en stat som leverer det den må og et demokrati hvor politikerne må vinne folkets tillit gjennom valg. Våre samfunnsinstitusjoner skaper stabilitet og sikrer stor grad av likebehandling slik at borgere, bedrifter og sivilsamfunn kan leve og utfolde seg i frihet og trygghet. Vi har fravær av korrupsjon og en velutviklet blandingsøkonomi med en markedsøkonomi med ordnede kontrakter, og en solidarisk

offentlig velferdsstat som tar vare på folk i vanskelige livssituasjoner og hvor det er et viktig mål å bruke ressurser effektivt. Det er alminnelig enighet om at en årsak til at vi har hatt en god økonomisk utvikling i de nordeuropeiske landene er at de preges av høy grad av tillit og en god maktbalanse mellom økonomiens ulike aktører.

Det å bevare og videreutvikle den tillitsbaserte kulturen som preger Norge er en viktig oppgave for oss alle. Vi må passe på at ordene vi bruker ikke bare blir honnørord, men at de kontinuerlig fylles med innhold. I Norge er det tverrpolitisk enighet om at noen sentrale verdier og kjennetegn skal settes høyt

- Landet skal preges av frihet, samhold og tillit
- Tillit og samhold bidrar til sterke fellesskap
- Tillit og samhold mellom mennesker er avgjørende for kvaliteten i våre liv
- Tillit og samhold er viktige kjennetegn ved den norske samfunnsmodellen.

Særlig i arbeidslivet har vi prøvd å utvikle en norsk styringsmodell som karakteriseres ved høy grad av tillit mellom ledere og ansatte og mellom arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter. Norsk arbeidsliv er, sammenliknet med mange utenlandske, kjennetegnet ved en flat struktur og høy organisasjonsgrad. Det at vi både har institusjonalisert gode samspill mellom partene i arbeidslivet og en god arbeidslivskultur (hvor ledere og ansatte skal stole på hverandre og hvor det skal være korte veier og lave terskler for å si fra om forhold på arbeidsplassen som ikke er bra), regnes som en viktig årsak til at norsk økonomi har utviklet seg bra – med relativ lav arbeidsledighet, jevn inntektsfordeling og et konkurransedyktig næringsliv (Bjørnstad 2016).

Det trepartssamarbeidet (mellom myndigheter, arbeidsgivere og arbeidstakere) er bl.a. en viktig årsak til at Norge har kommet bedre gjennom kriser i den internasjonale økonomien enn andre land. I Norge har vi – blant annet gjennom Hovedavtalen og god maktbalanse mellom sentrale og lokale lønnsforhandlinger – skapt en stor grad av fellesskapsforståelse- og tillit – mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Hovedavtalen ble skapt gjennom tillit i 1935, etter et meget konfliktfylt ti-år i norsk arbeidsliv. I norsk arbeidsliv har det med røtter tilbake til Thorsruds psykologiske jobbkrav vært enighet om betydningen av gode relasjoner mellom ledere og medarbeidere. Gode tillitsforhold mellom arbeidsgivere og arbeidstakere betyr bl.a. at den norske modellen gir gode rammebetingelser for å få til hensiktsmessige forandringer i arbeidslivets spilleregler. Gjennom Hovedavtalen har vi i Norge kanskje et av verdens beste verktøy for å utvikle arbeidslivet i samarbeid mellom ledere og tillitsvalgte (Bratten 2017).

Styringsmekanismer

Både innen politikken og forskningen er det stor diskusjon om hvilke modeller som fanger opp «the complex reality of the design, delivery and management of public services in the twenty first century» (Osborn 2010). For å håndtere kompleksiteten i den detaljerte virkeligheten som former samspillet mellom politikk, styring, ledelse og fag har ulike akademiske fag (statsvitenskap, psykologi, sosiologi, økonomi mv) sine teorier og modeller om atferdsmønstret til politikere, administratorer, ledere og fagfolk. Den styringsmessige utfordring er å finne fram til hvilke virkemidler politikerne bør bruke for å realisere politiske mål som i hovedsak handler om hvordan det kan skapes positive endringer for brukere og samfunn. En teori er i sin natur en forenkling av hva som er viktige forhold og hvordan disse henger sammen. De ulike teoriene

beskriver forskjellige sider av den kompliserte menneskenaturen som er med oss i våre ulike roller – som politikere, administratorer, ledere og fagpersoner. Ofte skilles det mellom tre hovedtyper av styringsmekanismer: Tradisjonell offentlig administrasjon (TOA), New Public Management (NPM) og New Public Governance (NPG) som illustrert i tabell 1. Ulike forfattere legger litt ulike ting inn i de tre modellene. Personlig mener jeg de viktigste skillene går på hvilke påvirkningsredskaper som er sentrale ved de tre modellene:

1. I tradisjonell offentlig administrasjon er det de institusjonelle redskaper, som budsjetter, lover, forskrifter og andre legale, kontrollerende og organisatoriske vedtak som treffes av politisk-administrative myndigheter, som er hovedmekanismen. Filosofien her er at atferd søkes styrt ved hjelp av kontroll av ressurser og regler. Lovens styrke som styringsverktøy er først og fremst lovens autoritet og den politiske legitimitet som Stortingets lovvedtak representerer.
2. I New Public Management er det markedet og de økonomiske og finansielle redskaper som priser, budsjetter og konkurranse som er hovedmekanismen. Filosofien her er at atferd søkes påvirket gjennom økonomiske insentiver. Det viktigste finansielle virkemidlet er måten staten overfører midler til virksomheter som helseforetak, universiteter og høyskoler, kulturvirksomhet, frivillige organisasjoner mv. De ulike departementene stiller bl.a. gjennom årlige tildelingsbrev og oppdragsdokumenter bestemte betingelser om hvordan virksomheter skal te seg for at de skal få bevilgninger.
3. I New Public Governance er det påvirkningen gjennom de verdiorienterte tiltakene, som kulturbygging og etablering av nettverk og

samhandlingsarenaer, som er hovedmekanismen. Filosofien her er at styring dreier seg om å påvirke normer og verdier bl.a. gjennom, dialogmøter, skolering av styrer og ledere, systematisk bruk av informasjon, data og registre, og utvikling av en samarbeids- og forhandlingsorientert kultur.

Gjennom denne inndelingen av styringsmekanismer får en, som sentrale organisasjonsforskere sier det, frem at det som beskrevet i tabell 1 er tre trender, maktsentre eller logikker som kan brukes for å påvirke aktører (Freidson 2001 og Adler 2001).

I alle land er det diskusjoner om hvordan det bør balanseres mellom disse tre logikkene. Gjennom de senere år har New Public Governance styringsfilosofien i stadig større grad og i stadig flere land «vunnet frem» til fordel for New Public Management og Tradisjonell Offentlig Administrasjon (ofte kalt Old Public Administration) jf. figur 1.1. I kap 2 og kap 3 gis det en mer omfattende beskrivelse av hovedtrekkene ved dagens norske styringsmekanismer.

Den tradisjonelle formen for politisk styring har vært å etablere virksomheter som skal realisere politiske mål og å påvirke etablerte virksomheter og institusjoner «ovenfra», som å bevilge penger og å endre virksomheters finansieringsordninger og tilknytningsformer. Den engelske samfunnsforskeren Julean Grand sier det slik: «Utfordringen for politikken er å finne det offentliges rolle innenfor et samfunnssystem som «benytter markedets effektivitetsegenskaper uten at organisasjonene fortrenge altruistiske motiver», slik at det blir riktig balanse mellom yrkesgruppene, markedets og det offentliges makt» (Grand 2003). Enkelt sagt styres markeder av tilbud og etterspørsel, mens det offentlige særlig styres gjennom lover og regler. Yrkesgruppene styres enten gjennom selvledelse eller kontroll.

Som økonom er jeg naturlig nok sterkt influert av det økonomiske fags utgangspunkt – ressurser er begrenset – og det er viktig å bruke ressursene slik at vi oppnår de mål vi setter oss. Utgangspunktet for hvordan vi best styrer offentlig sektor, bør derfor være hvordan vi kan nå de målene vi har satt oss. For all virksomhet er det viktig å nå mål så effektivt som mulig. I offentlig virksomhet betyr effektivitet at vi får mer og bedre utdanning og helse- og omsorgstjenester, høyere kvalitet i politiet, rettsvesenet og forsvaret, og raskere saksbehandling i forvaltningen (Sørensen 2009). Sett fra myndighetenes side er det samfunnsøkonomisk effektivitet som må ligge til grunn for utformingen av politiske virkemidler. Det er imidlertid andre forhold – rettssikkerhet og åpenhet – som er like viktige som effektivitet når en skal vurdere hvordan offentlige virksomheter virker. For offentlige virksomheter er det ikke tilstrekkelig at formål og mål realiseres på en kostnadseffektiv måte. Måten mål og oppgaver realiseres på er som regel like viktig for at virksomheten skal framstå med legitimitet og vekke tillit.

Fra planstyring til «dialogstyring»

Gjennom mitt yrkesaktive liv har jeg på nært hold sett hvordan styringsfilosofien de siste 30–40 åra gradvis har endret seg fra en – TOA og planstyringslogikk – til en New Public Governance og «dialogorientert» styringslogikk slik figur 1.1 illustrerer. Gjennom min rolle i ulike departementer og direktorater fram til 1985 (bl.a. som planleggingssjef i Helsedirektoratet) husker jeg en tid preget av Tradisjonell offentlig administrasjon (TOA) og hierarkisk-byråkratisk styring med klare kommandolinjer for å planlegge bruken av personell, areal og bygninger men med liten oppmerksomhet om brukere og profesjoner. På 1980- og 1990-tallet vokste det, i mange land frem en kritikk mot denne styringsformen, og det ble populært å skulle effektivisere offentlig sektor ved å ta i bruk styringsmodeller fra næringslivet.

Vi fikk et «New Public management (NPM)» språk» hvor viktige elementer var å bedre styringen gjennom konkurranse, privatisering og bruk av belønning og insentivordninger og å bli mer opptatt av brukere og av å begrense fagprofesjonenes sterke makt. Vi fikk derfor finansieringsordninger som ga aktører insentiver til å opptre på spesielle

Tabell 1: Tre styringslogikker

Tre styringslogikker			
Modell	Tradisjonell offentlig administrasjon	New Public Management	New Public Governance
Hovedtrekk	Organisering Regler Kontroll/rapportering	Budsjetter Konkurranse Valg	Kultur Kollegial/kvalitetskontroll Nettverk
Styringsmekanisme	Hierarki Byråkrati	Økonomi Marked	Verdier Tillit

måter – for eksempel at et sykehus belønnes for å behandle flere pasienter, at en høyskole belønnes for at studenter kommer raskere gjennom studiet og at forskere publiserer mer. Gjennom denne perioden ble ordene pasient og student erstattet med bruker, og det ble innført mer «profesjonell ledelse». Ledelsesfilosofien var som det sies i en dansk doktorgrad at det skulle være en «distance mellom overordnet og underordnet» (Bentzen 2016). I praksis har styringsutfordringen alltid vært et spørsmål om å finne den rette kombinasjon og balanse mellom de tre styringsformene i tabell 1 – ikke et «enten eller».

Gjennom de senere år har det imidlertid gradvis vokst fram en sterk kritikk mot NPM fra en del hold. Det er blitt stadig klarere at det er store begrensinger i å styre offentlige virksomheter gjennom markedsorienterte styringsformer. Denne kritikken er blitt så politisert at NPM for mange er en samlebetegnelse på alt folk er frustert over og ensbetydende med «alt ondt». Dermed er dette begrepet

også blitt ubrukelig i debatten om god ledelse og styring (Grinde 2017). Den «relevante» kritikken mot «NPM-modellen» er at den er for «forretningsorientert» og at den i for liten grad trekker de ansatte og brukere med seg i strategi og utviklingsprosesser. Økonomiske insentiver må brukes på begrensede områder hvor det er enighet om betydningen av «bevisste og gjennomtenkte» insentiver for å påvirke aktørers atferd. Brukere og innbyggere skal ikke være «passive» mottakere, men være aktører med ansvar. En kritiske suksessfaktor for å effektivisere offentlige virksomheter er god brukerinvolvering. Det å skape pasientens helsetjeneste betyr at pasienten skal ha en aktiv rolle, ta ansvar og være med å bestemme – ikke bare være en mottaker. Tilsvarende prøver mange offentlige virksomheter å styre ved å anvende kunnskap om og fra brukerne ved å gjøre prioriteringer og forbedringer basert på undersøkelser og analyser av brukernes atferd. I den dialogorienterte styringen er det et *hovedmål* – stadig bedre brukerverdi. Det er derfor typisk at den danske

Figur 1.1: Fra planstyring til «dialogstyring»



ledelseskommisjonen har kalt sin sluttrapport- for hvordan det offentlige lederskapet bør styrkes – for «Sæt borgerne først» (Ledelseskommisjonen 2018).

Mål- og resultatstyring – tillitsbasert styring satt i system ?

Mål- og resultatstyring (MRS) ble pålagt alle statlige virksomheter i 1996 for å få opp effektiviteten i offentlig sektor ved at styringsprosesser i større grad skulle konsentreres om resultater og virkninger enn om budsjetter, kontroll, og måling av aktiviteter. Filosofien var å få en styringslogikk og kultur preget av målorientering, tillit og dialog mellom politikere, forvaltningen, virksomheter, ledere og medarbeidere jf. kap. 2. Mitt hovedmål med denne utredningen er å stille sammen et materiale som belyser betydningen av og forutsetningen for å bruke dette styringsverktøyet. Er mål- og resultatstyring både i prinsippet og i praksis tillitsbasert styring satt i system? I den sammenheng har det bl.a. vært viktig å få fram at tankegangen i MRS både kan brukes på makronivå, dvs. som et verktøy som overordnede myndigheter kan bruke i samspillet med virksomheter for å nå overordnede politiske mål, jf. kap 3 og på mikronivå dvs. som et verktøy ledere på virksomhetsnivå kan bruke for å få medarbeidere med på å realisere virksomhets mål jf. kap. 4. For å forstå de muligheter og begrensninger som ligger i bruken av MRS, er det viktig å bruke et atferdsperspektiv, dvs å ha oppmerksomhet på hvordan myndigheter, styrer og ledere kan motivere virksomheter og medarbeidere til atferdsendringer.

Det er to hovedsyn på forholdet mellom mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring (Colbjørnsen 2018 a). På den ene siden har vi de sterke tilhengerne som sier at mål- og resultatstyring normativt og rent prinsipielt er tillitsbasert styring satt i system ved at systemet bygger på filosofien om at det skal være tillit til at underordnede instanser

vet best om hvordan mål- og resultatkrav satt av overordnet organ skal realiseres. På den andre siden har vi de sterke kritikerne som hevder at det er en systemsvakheter ved mål- og resultatstyring ved at systemet i praksis ikke vil fungere fordi det å sette overordnede mål ikke lar seg kombinere med reell ansvarliggjøring av virksomheter og medarbeidere. Det er mange eksempler på at politikere i praksis ikke vil binde seg til den masten og logikken som mål- og resultatorientert styring innebærer bl.a. om at det skal styres etter noen få tydelige mål. Politikken har en kultur og logikk som preges av mangel på å binde seg til tydelige prioriteringer og at det derfor settes for mange politiske mål og at den faktiske politikken derfor blir lite forutsigbar for de som i praksis har ansvaret for at den blir gjennomført på en god måte. Som stasjons-sjefen på Grønland politistasjon i Oslo sier det:

«Politikerne detaljstyrer politiet for mye og er lite forutsigbare. De finner hele tida nye satsingsområder. Vinning, vold, terror: De må ha tillit til at politiet forvalter ressursene og bekjemper kriminaliteten som enhver tid skjer i politidistriktet» (Stølen 2018).

På samme måte er det lett å finne eksempler på statlige leder som kontrollerer for mye og stiller så store krav om rapportering at dagens kunnskapsarbeidere blir demotiverte.

Selvsagt er det som beskrevet flere steder i denne rapporten problemer med et styringssystem som bygger på at overordnede organer skal sette mål som er mobiliserende for virksomheter og medarbeidere i den kontekst politikk, styring og ledelse må utøves. Det er derfor mange eksempler både på at politikere og ledere styrer og leder på gale måter. Både politikere og ledere har lett for å fastsette aktivitetsmål som innsvevrer lokal handlefrihet og foreta skiftende prioriteringer som

hemmer lokal kompetanseutvikling. I praksis er det lett for overordnede instanser å styre og lede på en rigid måte. Det ideelle må imidlertid ikke stå i veien for det nest beste. Jeg ser ikke noe bedre styringsverktøy enn mål- og resultatstyring, som når det brukes på riktig måte, kan få de to dimensjonene ved styring og ledelse – tillit og kontroll – til å være «samarbeidspartnere» slik den danske forskeren Bentzen sier det (Bentzen 2016). Professor Tom Colbjørnsen har spissformulert hovedargumentet for at mål- og resultatstyring ikke bør forkastes slik: «You can't beat something with nothing» (Colbjørnsen 2018 a). Målet må derfor være å gjøre det som er mulig for å minimalisere barrierene for å bruke MRS på en god måte. Det krever særlig at det jobbes systematisk med prosessene med å innføre og implementere MRS orientert styring.

Utredningen bygger dels på erfaringer og refleksjoner fra et langt yrkesliv i spenningsfeltet politikk, styring, ledelse og fag og dels på litteraturstudier. Jeg har prøvd å markere hvor beskrivelse av egne erfaringer starter og hvor det slutter. Gjennom mine ulike styre- og lederposisjoner har jeg særlig sett betydningen av å jobbe systematisk med verdi- og kulturbygging slik at en virksomhets medarbeidere «sosialiseres» til å identifisere seg med virksomhetens mål. Gjennom å ha fulgt utviklingen i bruken av MRS som «system», «funksjon» og «prosess», er det min oppfatning at det har vært jobbet for *lite* med de «kulturelle» og ledelsesmessige forutsetningene for bruken av dette verktøyet. De mange eksemplene på offentlige virksomheter som har blitt styrt og ledet gjennom et for omfattende system av hierarkier, regler og aktivitetsmål tyder på at det har vært jobbet for lite med å ansvarliggjøre og skolere ledere, og bygge ut læringsorienterte organisasjonskulturer. Utfordringen er at det tar tid å bygge og endre kultur.

Personlig har jeg i alle mine styre- og lederroller (som rektor og prorektor på høyskole, som styreleder i teater og en frivillig organisasjon, og som styreleder og styremedlem i diverse andre kunnskapsorganisasjoner) brukt tankesettet fra MRS som et verktøy og en måte å jobbe på. Enten du er leder i en virksomhet eller sitter i et styringsorgan vil du ha nytte av tankesettet fra MRS ved å ha bevissthet om mål og læring. Gjennom gode kommunikasjonsprosesser mellom de styrende organene og de enkelte virksomhetene er det vel så mye de analysene som gjøres i de enkelte virksomhetene som de indikatorer som brukes i kommunikasjon og rapportering som betyr noe. Verken fakta eller indikatorer taler for seg selv. Det sentrale i styring og ledelse er å skape felles oppfatning av hvor virksomhene skal og så avklare rolle og ansvarsfordeling for å komme dit. For å få til det kreves det god kobling mellom styringsdokumentene, den vedtatte strategien og det løpende arbeid med å forbedre kompetansen, organiseringen og kulturen slik jeg prøver å få fram i denne utredningen. Sett fra myndighetenes side er hovedoppgaven å konstruere styrings- og ledelsesdialogene mellom de styrende og de styrte slik at de blir så tette og uformelle at styringen preges av legitimitet og tillit, og som motiverer de styrte til å oppnå gode resultater.

Det politiske Norge

I Norge har vi cirka 11.000 valgte politikere. Det er relativt sett, langt flere enn i våre naboland. Noen vil trolig mene at det styrker demokratiet at vi har mange folkevalgte politikere, mens andre vil mene motsatt, fordi hver politiker da får mindre makt og at det også kan gjøre det mindre interessant å være politiker (Clemet 2016).

Det har i de siste 40 åra skjedd utrolig mye i måten politikerne styrer på. Jeg jobbet i departementssystemet da både Kåre Willoch og Gro Harlem

Brundtland var statsministre og så på nært hold hvordan Norge utviklet en velordnet blandingsøkonomi med en fin balanse mellom et velfungerende marked og en stadig mer moderne offentlig sektor. Vi som jobbet som rådgivere til politikere på 1970-tallet var spesielt opptatt med å lage planer og regler. Mens rådgiverrollen på slutten av 1990-tallet dreide seg mer om å hjelpe til med å designe økonomiske insentiver dreier det seg nå mer om å hjelpe politikerne med å være gode dialogaktører og nettverksbyggere. Styringen har som tidligere nevnt beveget seg fra planstyring til dialogstyring, jf. figur 1.1. I stadig større grad legges det vekt på at politikere må ha tillit til at de politiske prinsipper og rammebetingelser blir godt forvaltet gjennom samfunnets ulike sektorer. De politiske vedtak blir truffet gjennom en komplisert innspills- og beslutningsprosess der mange aktører- utvalg, kommisjoner, pressgrupper, politiske partier, embetsverk mv. deltar. Gjennom arbeid i Finansdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet så jeg hvor viktig rolle departementsansatte hadde både som forslagstillere og som de som skulle sette politikken ut i livet. Jeg så på nært hold hvordan «regjeringsapparatet» var en helt gjennom politisk organisasjon hvor det var krevende å skille mellom det politiske og det forvaltningsmessige arbeidet. Politikere og embetsmenn har som det beskrives i kap. 2 og 3 ulike roller, men gode resultater er avhengig av begge parter kunnskaper og erfaringer. Gjennom politisk-administrative prosesser har vi bl.a. fått mange vellykkede reformer. Det er gjennomført reformer både i de samfunnsmessige styringsregimene og av mer teknisk-organisatorisk karakter. I de siste 35 åra har for eksempel stadig flere offentlige virksomheter blitt løsrevet fra tett politisk styring ved at de har endret tilknytningsform fra forvaltningsorgan til foretak, aksjeselskap eller stiftelse.

En viktig endring er forflytting av makt innad i forvaltningen, fra departementene til direktoratene og de ytre etatene, og til tilsynsorganene som holder oppsyn med de andre delene av forvaltningen og private aktører. Tanken bak å flytte oppgaver til direktoratene var å skille sterkere mellom departementenes rolle som faglige og strategiske sekretariater for politikerne, og direktoratene og andre underliggende etater som skulle implementere politikken på en mest mulig profesjonell og effektiv måte, med en armlengdes avstand fra politikken. Gjennom den omfattende digitaliseringsprosessen vi nå er i blir det stadig viktigere å utvikle metoder for kunnskapsinnhenting som fremmer læring. Det kreves en god balanse mellom «high tech og high touch».

NOU 1989:5 En bedre organisert stat

Siden 1980-tallet har det i OECD-landene vært et krav om forandringer, både i måten staten styrer på og i måten staten løser sine egne oppgaver på, for å håndtere en situasjon med økende ressursbruk uten at det slår ut i bedre resultater. Det har vært igangsatt ulike politiske prosesser der det i varierende grad har vært strid rundt vedtak og gjennomføring. Det som i privat sektor kalles omorganiseringer og strukturendringer kalles i offentlig sektor reformer. Reformene har blitt lansert under forskjellige slagord som tiltak for å tøyke veksten i offentlig sektor – sette brukeren i sentrum, oppnå bedre resultater osv. Men bakgrunnen er i hovedtrekk den samme. Ulike lands politikere har iverksatt tiltak for å vise handlings-evne (Christopher Pollitt og Geert Buckhaert 2011). Det ble etablert en «internasjonal forståelse» for behovet for å tenke gjennom, rydde opp og avklare om de ulike offentlige oppgavene ble håndtert på riktig måte i relasjon til utviklingen i det indre marked i EU, utviklingen i Kina og fremvekst av en stadig mer globalisert verden.

Disse utviklingstrekkene utfordret den europeiske sosialdemokratiske staten med ny-liberalistiske ideer – og praktiske løsningsforslag basert på konkurranse og markedstenkning. I en rekke vestlige land skjedde det i perioden etter 1980 mange reformer som er blitt klassifisert under begrepet New Public Management – NPM – et ord som mange som tidligere nevnt er lei av å høre og som like mange bruker som skjellsord. Det er gjort analyser som viser at mange reformer mislykkes. De kan være feil utformet fordi de ikke har vært planlagt godt nok eller gjennomføringen kan være mangelfull. Skal reformer bli vellykkede, må de som står for gjennomføringen både ha den relevante kunnskapen reformen krever og motivasjonen for å få til gjennomføringen (Pollitt og Buckhaert 2011).

Det sentrale i de mange reformer som er blitt iverksatt i OECD landene har vært fristilling og innføring av styringsprinsipper basert på markedsinspirerte prinsipper og aktivt lederskap. Selv om reformpresset var større i andre land fikk vi også i Norge en omfattende debatt om velferdsstatens framtid og om hvordan statlige virksomheter bør styres, organiseres og ledes (Hermansen og Stigen 2013). I de siste 30 åra har det vært igangsatt mange reformer i Norge både i makropolitikken og i samfunnets mange organisasjoner og virksomheter for å sette virksomhetene i stand til å utføre sine samfunnsoppdrag på en bedre måte. En viktig grunn til at det har gått bra i Norge sammenliknet med mange andre land, er at norske politikere har hatt vilje til å gjennomføre reformer, selv om de ikke alltid går på skinner (Clemet 2017). Det er alminnelig enighet om at norske politikere har vedtatt vellykkede reformer – skattereformen, pensjonsreformen og reformene i kraftmarkedet og telemarkedet – som har bidratt til bedre bruk av ressurser.

Pensjonsreformen (med bl.a. fleksibel pensjonsalder og levealdersjustering) innebærer en strukturell og vesentlig endring av norsk økonomi for generasjoner fremover og den har skapt større rettferdighet i pensjonsutbetalinger. Innføringen av handlingsregelen for oljepengebruk har bundet politikerne til en mast for oljepengebruk og skapt en felles politisk forståelse av økonomiske rammer, som omfatter omtrent hele det politiske Norge. Handlingsreglen har beskyttet politikken mot seg selv og den har hjulpet politikerne, både til å holde orden i norsk økonomi og til å spare, ved at det ikke brukes for mye oljepenger.

Også på virksomhetsnivå settes det stadig i gang prosjekter, noen som svar på allmenne krav om effektivisering og avbyråkratisering, ut fra ønsket om å gjøre ting på enklere vis. En god del reformer har vært vellykkede, andre har bare delvis fungert (som NAV-reformen), mens svært få ikke har fungert i praksis. En viktig årsak til at reformer ikke lykkes er at de er for dårlig planlagt og at det ikke er nok fokus og ressurser til gjennomføringen. Når en ser på hvordan reformer planlegges er det overraskende hvor lite plass som settes av til å diskutere gjennomføringen, mens det er her reformenes skjebne avgjøres (Aspøy 2015). Store reformer blir som regel møtt med motstand før reformene realiseres. «Nei til Televerket som aksjeselskap» og «nei til sykehus som selvstendige foretak» var viktige paroler i 1. mai togene i forkant av de store reformene som har skjedd både på tele- og helseområdet.

Utgangspunktet for de mange omorganiseringer og reformer er den viktige utredningen – som ble kåret av Morgenbladet til tidenes mest betydningsfulle norske statlige utredning – En bedre organisert stat (NOU 1989:5) – med Tormod Hermansen som utvalgsleder. I denne NOUen ble det utviklet et begrepsapparat og gitt begrunnelser for hvordan

ulike deler av statens mangfoldige virksomhet burde styres og organiseres. Den betydelige spennvidden i statens virksomhet hadde gjort det nødvendig med å utvikle en differensiert organisering av statens ulike aktiviteter. Det var viktig å rydde opp i de mange oppgaver staten engasjerer seg i og velge styrings- og organisasjonsformer som passer til de oppgavene som skal utføres. I perioden 1990–2003 fikk vi med utgangspunkt i NOU 1989:5 en reformbølge med tre hovedtrekk (Hagen 2016)

- Utskillelse av fristilte foretak
- Opprettelse og reorganisering av tilsyn
- Styring med mer indirekte virkemidler

Mens oppgaver som trenger sterk styring bør organiseres innenfor forvaltningens rammer og struktur, bør virksomheter som må tilpasse seg stadig endrete teknologiske og kundeorienterte krav gis større markedsmessig og organisasjonsmessig frihet for å få fleksibilitet for å håndtere kompliserte omgivelser. Gjennom denne utredningen ble det skapt stor grad av politisk konsensus om å ha et pragmatisk syn på valg av organisasjonsmodeller. Organisering er ikke noe mål – det er et virkemiddel – og ønsker en at statlige virksomhet skal «drive butikk» må den statlige virksomheten organiseres slik at det er insentiver for å få dette til, ofte i konkurranse med utenlandske aktører.

Fristilling av statlige virksomheter

Valg av tilknytningsform bør bestemmes ut fra hvordan hensynet til kravet om politisk styrbarhet avveies mot andre hensyn som å ha faglig frihet eller nærhet til markedet for å håndtere teknologiske endringer. I praksis må ulike kriterier veies mot hverandre, men hovedreglene som ble trukket opp i NOU 1989:5 er:

Figur 1.2 NOU 1989: 5 En bedre organisert stat - Tidens beste utredning



- Ordinære forvaltningsorganer bør ha ansvaret for myndighetsutøvelse.
- Infrastruktur bør organiseres gjennom forvaltningsbedrifter.
- Tjenesteproduksjon bør skje gjennom statsforetak, statsaksjeselskap og særlovsselskap.

Det har gjennom de siste 30 åra derfor skjedd betydelige, og til dels grunnleggende, endringer både i tenkningen og i praktisk organisering av offentlig virksomhet. Mange virksomheter er blitt plassert nærmere markedet. Vi har fått en rekke endringer i tilknytningsformen ved at organisering av offentlige virksomheter er endret fra forvaltningsorganisering til selskapsdannelse med mindre

vekt på etatstyring og instruksjoner, og økt tillit til enkeltinstitusjonene. Stadig flere virksomheter er blitt organisert som aksjeselskaper, foretak og særlovselskaper for å gi virksomhetene større ansvar for å oppnå resultater, og staten har delegert stadig mer ansvar til virksomhetenes styre og ledelse. Fra slutten av 1980-tallet til begynnelsen på 2000-tallet fikk vi derfor en rekke fristilte enheter-, Statkraft, Posten, NSB, Flytoget, Entra, Bane Tele, Mesta, Statskog, Equinor (tidligere Statoil) osv som har fått fleksibilitet til å håndtere kompliserte omgivelser. På områder som kraftforsyning, telekommunikasjon, utlendingsfeltet og sykehussektoren har flere avgjørelser blitt tatt ut av politikken direkte kontroll. Det er blitt færre offentlige monopoler, den politiske styringen dreier seg mer om rammevilkår og konsesjonskrav. Det er mindre instruksjonsstyring, det styres gjennom en eierrolle hvor eierstyringen må skje i tråd med de spilleregler som følger av selskapslovgivningen og statlig kjøp av tjenester.

Gradvis har styrer og ledere fått mer ansvar ved at det har

- skjedd endringer i lover og forskrifter som har ført til at finansieringsordninger er endret fra rammefinansiering med svake resultatkrav til finansiering avhengig av resultater
- foregått interne omorganiseringsprosesser hvor en svak og fragmentert ledelse er blitt erstattet med mer profesjonell ledelse der det jobbes systematisk med ansvarliggjøring og desentralisering av ansvar.

Det er således blitt stadig viktigere at de enkelte virksomhetene har innebygget tilstrekkelig med «mekanismer» som gjør at de – uten detaljerte instruksjoner ovenfra – har kapasitet og kompetanse til selv å fornye, tilpasse og omstille seg til nye forutsetninger. Parallelt har det skjedd en

opprettelse og reorganisering av tilsyn. Vi har fått viktige tilsynsorganer som overvåker og kontrollerer virksomheter innen samferdsel, utdanning og helse.

Erfaringen med de fristilte enhetene er i hovedtrekk gode ved at det er blitt levert bedre tjenester og ved at det har vært lite støy etter at reformer har virket en stund. Det henger sammen med at vi i Norge har verdifelleskap i måten vi tenker på statlig politikk og at vi har vært pragmatiske i valg av virkemidler (Hermansen og Stigen 2013). «Når ting virker blir de usynlige – vi har de vellykkede reformers paradoks: reformene virker gjennom fravær av problemer.» (Hagen 2016). Ser en historisk på de mange reformer som skjedde i perioden 1990–2003 ved å fristille virksomheter fra å være organisert som verk og vesener til å bli organisert som egne rettssubjekter, har forskere særlig trukket fram fire årsaker til at reformene i hovedsak må betraktes som vellykkede (Arnesen og Hagen 2008)

- Reformene har vært drevet fram som en pragmatisk søking etter gode praktiske løsninger. Vi kan se tilbake på en prosess hvor innslaget av ideologiske markeringer og konflikter har vært svært moderate.
- En påtvungen eksponering for brukere og marked. Ved å få eget ansvar for økonomisk inntjening vil en virksomhet ha insentiv for å bruke ressurser effektivt. Kulturen blir mer preget av brukere, eget omdømme og «kontrakter» i markedet skal være viktigere enn kontakter i forvaltningen. Jo mer komplekse rammebetingelser, jo viktigere er det å få institusjoner til å holde fast ved samfunnsoppdraget samtidig som de eksponeres for brukere og marked og gis ansvar og frihet til å innovere og utvikle gode løsninger.
- Sterke egeninteresser i kostnadskontroll – slik at besparelser kan frigjøre ressurser

til nye satsinger. Ved å ha lokal gevinst som motivasjon får en virksomhet større interesse for ledelse, samarbeid og organisasjonsutvikling, og gjennom foretakskalkyler er virksomhetene blitt bedre til å planlegge langsiktige investeringer.

Etter hvert som oljeinntektene gjorde Norge rikere, og trolig fordi landet fikk ny regjering, stoppet reformprosessene noe opp. I tiden etter 2003, har vi, som Produktivitetskommisjonen sier det, hatt en «oljeamnesti kultur» som har ført til en sterk vekst i offentlige utgifter som i følge kommisjonen ikke har slått like bra ut i bedre resultater, og det trengs omstillinger i offentlig sektor (NOU 2016:3).

Politikk og styring – hva kreves

Politikk er «at vilja», sa Olof Palme. Politikk handler om å etablere mekanismer som fordeler goder og byrder, og som aktivt prøver å påvirke utviklingen i tråd med samfunnsendringer og de verdier vi ønsker skal prege samfunnet. Utfordringen er å velge virkemidler som bidrar til å realisere politiske mål. For at politikerne skal treffe *kloke* beslutninger må de håndtere og balansere krav fra mange interessegrupper som slåss for sine interesser. Det må dras grenser og skapes samspill mellom ulike mekanismer for sosial koordinering og sikre at det på ulike samfunnsområder utvikles mål, ambisjoner og spilleregler for hva som bør oppnås. I praksis er politikk en virksomhet som krever kunnskap og vilje til kompromisser og dialog, og hvor det å håndtere medier, økonomi og teknologi blir stadig viktigere. Politikken har en kultur og logikk hvor det lett blir stor oppmerksomhet om enkeltsaker som ofte blir løftet frem av det korporative samfunns mange interessegrupper og media. Politikerne strever med å finne den rette kombinasjon av hierarkiske, økonomiske og verdimessige spilleregler slik at den samlede styring bidrar til å nå politiske

mål. Det er en viktig politisk oppgave å håndtere faren for cocktail-effekt når det brukes mange styringsmidler.

Offentlig sektor utsettes for omorganiseringer og reformer med mer eller mindre klare mål. Reform betyr å forme på ny og settes i gang når politikere har ideer som ønskes gjennomført og når omgivelsene endres og krever nye løsninger. Men for at reformene virkelig skal ha verdi, kreves det både planleggings- og gjennomføringskompetanse.

Det har skjedd betydelige, og til dels grunnleggende, endringer både i tenkningen om organiserings- og styringsspørsmål og i de praktiske grepene siden slutten av 1980-årene (Hermansen 2015). Gjennom de siste 30 åra har det skjedd mange vellykkede endringer, omstillinger og reformer i store deler av norsk offentlig sektor. Stadig flere statlige virksomheter er organisert som egne juridiske subjekter – som Telenor og Posten – to selskaper der det gjennom konkurranse og marked er oppnådd gode resultater. Vi har også hatt prosesser og reformer som sentraliserer og samordner, som sammenslåingen av høyskoler og universiteter og politidistrikter. Både innen helse, høyere utdanning og kultur har det vært iverksatt politiske reformer som har hatt positive effekter. Vi har både fått færre – men også mer – effektive sykehus, universiteter og kulturinstitusjoner.

Reformer har først og fremst vært politikernes forsøk på å endre organisasjoner «utenfra» og «ovenfra». I praksis viser reformene seg som en «saftig» blanding av faglige begrunnelser og politisk ideologi. Det handler om hva beslutningstakere har tro på og på hvilke interessegrupper en vil gi størst gjennomslag. Ofte blir det stor uro når reformer skal gjennomføres. Selv vellykkede reformer er ofte upopulære når de vedtas og

gjennomføres. Det er mange barrierer og motkref-ter som må håndteres i endrings- og omstillings-prosesser. Reformprosesser skaper usikkerhet hos ansatte, fordi stillinger og arbeidsoppgaver endres. Det må være et godt samspill mellom det som skjer på makro- og mikronivå. Ofte er det lett å overselge reformer og love gode resultater før det er realistisk, slik det politiske Norge gjorde med NAV-reformen – en av historiens største forvaltnings-reformer – med sin gode visjon om «*en dør inn*». Hvorvidt en reform blir vellykket eller ikke avhenger særlig av om den er et adekvat svar på de utfordringer den er tenkt å håndtere og om det er formulert en god gjennomføringsstrategi slik at den kan tilpasses den gjenstridige virkeligheten som vil komme i løpet av iverksettingsperioden. Den kritiske suksessfaktor for å få til vellykkede omstillinger er at gjennomføringsprosessen preges av et godt samspill og god kommunikasjon mellom politikere, administratorer, ledere og medarbeidere. Det er flere årsaker til at det streves med å gjennomføre reformer i offentlig sektor. De overordnede politiske føringene kan være urealistiske, jf. NAV-reformen, de overordnede målene kan være utydelige og stå i motsetning til hverandre, det gjøres ikke tøffe nok prioriteringer i starten av en reformprosess, jf. kommunereformen eller organisasjonen mangler gjennomføringskraft. Veien fra intensjon til realitet kan være komplisert og lang.

Det politiske Norge strever med å få befolkningens forståelse for de styrings- og prioriteringsutfordringene som er beskrevet i Produktivitetskommisjonen og Perspektivmeldingen. Det er i dag bl.a. for store forskjeller mellom de beste og de dårligste virksomhetene på ulike samfunnsområder. Det er en viktig politisk utfordring å prøve å høste ut noe av det effektiviseringspotensialet som ligger i å flere virksomheter til å følge beste praksis. Et karakteristisk

trekk ved somstillings- og reformprosesser er de tre T-er – *ting tar tid*. Gradvis har det vokst fram en forståelse for at det er bedre med kontinuerlig forbedringer enn store organisatoriske reformer.

Balansens kunst

Vi kan ikke selv velge vår framtid. Men det er vi som avgjør hvordan vi velger å møte framtidige utfordringer. Hvis vi ikke velger, velger framtiden for oss. Framtiden er alltid usikker og vil blant annet avhenge av hvordan økonomien og teknologien utvikler seg og av hvordan vi styrer og leder. Både for politikere og de enkelte virksomheter blir det viktig å utvikle kompetanse og lederskap for å håndtere digitaliseringen og tilpasningen til et samfunn med mindre økonomisk vekst. Mens teknologien utvikler seg stadig raskere, endrer politiken, styringen og ledelse av organisasjoner og arbeidstakere seg ikke like raskt. Den digitale utfordringen dreier seg først og fremst om å skape en digital modenhet i de ulike offentlige virksomhetene og å forstå brukernes behov. Politikerne må bli flinkere til å prioritere, organisasjoner og ledere må bli mer effektive, og vi må som nasjon, som politikere og som ledere bli flinkere til å utnytte den kompetansen våre stadig flere kunnskapsarbeidere har.

Dikteren Jens Bjørneboe har sagt at tilværelsen preges av dilemmaer. Derfor mister vi lett taket på hva vi egentlig kan gjøre i dag for å få en bedre framtid. I utpreget grad gjelder dette mange politikkområder som alle har sine særegenheter som både politikken, forvaltningen, styringen og ledelsen må ta hensyn til. Det som er felles for de fleste politikkområder og sektorer er at det må balanseres mellom ulike hensyn og krysspress for å foreta prioriteringer og for å få gjennomført forbedringer. Det vil alltid være en krevende vei å gå fra de

overordnede politiske målene og strategiene til gjennomføring og daglig drift. Tillit er både den vanskeligste og viktigste kapitalen å bygge opp i all politikk, styring og ledelse. Både organisasjoner og medarbeidere jobber mer ansvarlig når ansvaret plasseres i deres hender. Men som den danske forskeren Bentzen sier det må tillit og kontroll blandes for å få frem den beste styringen (Bentzen 2016).

For at Norge, som nå er på vei ut av en økonomisk komfortsone og inn i en digital hverdag, fortsatt skal være et godt land å bo i, må det foretas tydelige prioriteringer og treffes *kloke* beslutninger hele veien fra politiske styring på makronivå til ledelse på mikro- og virksomhetsnivå. Når det økonomiske handlingsrommet strammes, stilles det store krav til folkevalgte og ledere. Lederen i Spekter, Anne-Kari Bratten, sier det slik: «I den smertefulle overgangen fra den oljemarinerte hengekøya til den realitetsorienterte fremtiden, må de folkevalgte heie på lederne når endringer gjennomføres» (Bratten 2017).

Dagens og framtidens samfunn preges av at vi får stadig flere kunnskapsorganisasjoner, dvs. organisasjoner der kunnskap og arbeidskraft er den kritiske suksessfaktor, og der leveransene skjer gjennom komplekse tjenester og produkter som ikke kan leveres på en standardisert måte. Selve arbeidet foregår i en kontekst der yrkesutøveren har mye autonomi og der produksjonen skjer i tett samspill med kunden (studenten, pasienten, kulturforbrukeren mv) og er ofte mer et løfte enn en ferdig løsning. Verken helsetjenester av høyeste kvalitet, gode undervisningstilbud eller fantastiske kunstopplevelser kan lagres, og det kreves høy innovasjon for å videreutvikle produktene. Det at tjenester blir konsumert idet de produseres stiller spesielle krav til hvordan kvalitet kontrolleres.

Fremtidens styring og ledelse vil måtte bevege seg fra siloer til større grad av felles mål, og fra kontroll til større grad av tillitsbasert ledelse, og fra hierarkier til større grad av nettverk, og fra produksjonsorientering til større grad av innbyggerorientering, og fra langtidsplanlegging til større grad av eksperimentering, kontinuerlige forbedringer og endringer, og fra lukkede systemer til større grad av åpenhet. Det å tilpasse politikk, styring og ledelse i offentlig sektor til den digitale virkelighet er en krevende jobb fordi offentlig sektor er langt mer regulert og kompleks enn privat virksomhet. Det gjør at ting tar tid. Dessuten har offentlig sektor til nå vært styrt av en for rigid praktisering av mål- og resultatstyring der det har vært lagt for mye vekt på å rapportere og kontrollere, noe som har bidratt til en ukultur der frykten for å gjøre feil står i veien for nye løsninger.

For å bruke målstyring må både de som styrer og leder og de som blir styrt og ledet ha oppmerksomheten på mål, prestasjoner og virkninger. Men virkninger er vanskelig å måle. Derfor må styring og ledelsesutøvelse være basert på tillit og på at de underliggende etatene og virksomhetene kan redegjøre for hvordan de presterer og arbeider for å nå mål.

De politikkutformende kunnskapsorganisasjonene innen sektorer som helse, høyere utdanning og kultur må kontinuerlig håndtere krav som står i motsetning til hverandre. På den ene siden er kunnskapsorganisasjoner som sykehus, universiteter og teatre disponert for å utvikle arroganse og faglig selvgodhet og ikke akseptere begrensninger og innblanding fra ledere og overordnede myndigheter i den daglige driften. På den andre siden er det ofte den faglige selvgodheten som utvikler det ypperste innen medisin, forskning, undervisning og

kunst. Organisasjonene utsettes for krav både om sentralisering og desentralisering, frihet og kontroll, samarbeid og individualiteter, fleksibilitet og effektivitet. Organisasjonene vil derfor preges av en svært paradoksal organisasjonskultur, og ledere må håndtere spenningsfeltet mellom orden og kaos og lære seg å utnytte kaoset og den krevende kulturen i stedet for å kjempe imot (Folge og Stenberg 2017). Organisasjoner må derfor tenke gjennom hvordan de rekrutterer, skolerer og videreutdanner sine ledere. Topplederne i fremtidens kunnskapsorganisasjoner må håndtere faglige, teknologiske og økonomiske utfordringer under medienes og offentlighetens flombelysing og de ulike faglige mellomledere og prosjektledere må håndtere krevende faglige prosesser.

I samfunnsstyring må det *balanseres* slik at politikerne kan styre viktige forhold, samtidig som embetsverk og de enkelte virksomheters ledere og fagfolk har tilstrekkelig forutsigbarhet og handlingsrom til selvstendig ledelse og til å oppnå gode prestasjoner. Offentlig sektor kan fornyes, forbedres og effektiviseres gjennom hardere prioriteringer, færre mål, mer helhetstenkning, tydeligere ledelse og bedre samarbeid mellom sektorer og etater, mellom ledere og ansatte og mer oppmerksomhet om å lære. I praksis vil det alltid være mange gråsoner mellom ulike aktørers roller og oppgaver, slik at det å bruke tankegangen i mål- og resultatstyring både i relasjonen mellom myndighet og virksomhet og i relasjonen mellom ledere og ansatte er viktig. For å tjene statens og samfunnets interesser må kunnskapsorganisasjoner som sykehus, universiteter og teatre, hele tiden jobbe med å utvikle og forbedre seg. For å få det til er MRS et viktig verktøy i det mangfold av styringsverktøy som alltid vil prege en kompleks offentlig sektor.

Politikere, forvaltningen og de enkelte virksomhetene og deres ledere og medarbeidere må bli bedre til å bruke mål- og resultatstyring og ledelse (basert på tillit) på en *riktig* måte. Da har vi mekanismer for å håndtere en krevende, og spennende fremtid og bl.a. utvikle en kultur for nysgjerrighet, innovasjon og for å ta og håndtere risiko. Mål- og resultatstyring er mye kritisert, men *kan* være et viktig styringsverktøy. Det finnes ikke noe alternativ til MRS som et hovedredskap i styringen av offentlig sektor, men det er viktig å passe på betingelsene for at det skal fungere. Det må etableres tillit mellom de styrende og styrte og enighet om noen få tydelige mål å styre etter, samtidig som det skapes læringsprosesser bygget på «kunnskapsbaserte» analyser av hvordan tiltak virker. Styringsdialogen mellom et departement og en underliggende virksomhet må ta utgangspunkt i et faktamateriale som gir virksomhetslederen autoritet og troverdighet i rollen som hovedansvarlig for at virksomheten leverer gode resultater. Den teknologiske utvikling vil utfordre den offentlige styringskjeden ved etterspørsel fra innbyggerne via nettet, men samtidig representere nye muligheter for innovasjon og forenkling/forbedring i selve tjenesteutøvelsen.

Brukt på riktig måte kan MRS være den mekanismen som bygger bro mellom politikkenes oppgave med å fastlegge politiske mål og spilleregler, lederes ansvar for å organisere og mobilisere og fagfolks ansvar for å levere. For å få til vellykkede endringer i organisasjoner må det både defineres en troverdig diagnose av nåværende tilstand og den ønskede tilstand. God ledelse og styring vil alltid dreie seg om å ha evnen til å diagnostisere situasjoner, til å se muligheter, å sette mål og klare å balansere mellom ulike hensyn. På den måten kan både et samfunn og en organisasjon sikre seg at de de viktigste tingene blir gjort. Den danske

dikteren Carsten Jensen sier det slik i boka «Vi de druknede»:

«Det var bare et spørsmål om balansen mellom ulike krefter. Ingen seilte inn i en forrykende storm med full seilføring. En kaptein satte ikke hardt mot hardt. Han tok rev i seilene. Og fant en balanse. All virkelig orden avhang av balansen, ikke av at den ene undertrykte den andre. Derfor fantes det ingen orden som var etablert en gang for alle.»

Mål- og resultatstyring – hvorfor og hvordan

Et viktig element i myndighetenes moderniseringsarbeid er innføringen av mål- og resultatstyring (MRS) som et sentralt verktøy for å bruke felleskapets ressurser på best mulig måte. Norge er et av de land som har kommet lengst med å integrere mål- og resultatstyring i de offentlige budsjettprosessene (Sørensen 2009). Målet med denne styringsformen er at MRS skal være et verktøy som bidrar til økt effektivitet i offentlig sektor ved at oppmerksomheten i styring knyttes mer til prestasjoner, resultater og virkninger ved offentlig virksomhet enn på budsjetter, aktiviteter og ressursinnsats. I praksis har en slitt med å få etablert gode MRS-prosesser. Styringen av offentlige virksomheter har i for stor grad dreiet seg om å rapportere om utviklingen i «kvantitative indikatorer» som i for liten grad reflekter virkninger for samfunnet og brukere. Flere forskere konkluderer derfor med at målstyringen i offentlig sektor er blitt et hinder for gode avgjørelser (Veggeland 2017, Kuvaas 2018 a.b).

Formålet med dette kapitlet er å se nærmere på bakgrunnen for at MRS ble innført som «verktøy» for å styre statlige virksomheter (for over 20 år siden) og hva som er hovedtrekkene ved dette styringssystemet. Hva er de kritiske suksessfaktorer for at MRS skal være et bra verktøy for å få et godt samspill mellom politikk, styring, ledelse og fag? Hvordan bør ulike aktører forholde seg til den kritikken som reises mot MRS?. Hva kreves det egentlig av MRS for at dette verktøyet skal føre til at styringsaktørene i praksis vil bli mer opptatt av prestasjoner og resultater enn av aktiviteter?

Kapitlet tar utgangspunkt i den rolle MRS spiller i den cocktail av styringsmidler som preger styringen av offentlig sektor og det ønsket myndighetene har for å få en effektiv ressursbruk.

Styring i praksis: fare for cocktail-effekt?

For myndighetene er det ingen enkel oppgave å velge riktig styringsmiddel. Når man skal oversette økonomenes, statsviternes og juristenes lærebøker om styring til virkeligheten, blir resultatet ofte ikke det en forventer. Som organisasjonspsykologene sier er både organisasjoners og menneskers atferd svært kompliserte. Det er derfor ikke lett verken for overordnede organer eller for organisasjoners ledere å mobilisere medarbeidere som med stadig høyere utdanning og mer digital modenhet til å bli «begeistret» for å arbeide for å nå institusjonelle og politisk orienterte mål.

Utfordringen er å finne fram til den rette balanse mellom de tre hovedtyper av politiske spilleregler som er skissert i tabell 1 – de økonomiske, de hierarkiske og de verdimeslige. Tradisjonelt har den

viktigste politiske styringsmekanismen vært å styre gjennom lover, forskrifter og den fordeling av makt og ansvar som på det grunnlag blir gitt departement, fag- og tilsynsorganer, kommuner, styrer og ledere. I utformingen av lover må det balanseres mellom presisjon og fleksibilitet. En god regel skal være presis nok til å oppnå formålet med den, og samtidig forhindre at den blir manipulert av interessenter slik at den underminerer formålet. I dagens kompliserte og sammensatte samfunn, finner vi denne fleksibiliteten igjen i at forvaltningen må utøve skjønn i mange saker fordi reglene ikke kan utformes så presist at de dekker alle muligheter. En viss grad av tvetydighet åpner for kreativitet i nye situasjoner som ikke lovgiverne og regelmakerne kunne forutsi. Mange etterspør tydeligere politikere og uttrykker frustrasjon over det som oppleves som politisk tåketale. Paradokset er imidlertid at tvetydige politikere ofte er nødvendig for å få truffet beslutninger i et samfunn der politikere må samle støtte fra flere partier for å treffe politiske vedtak. Presisjon og tydelighet vil raskt kunne føre til uenighet og konflikt. Et karakteristisk trekk ved styringen i det liberale

demokratiske Norge er, som tidligere nevnt, at vi klarer å håndtere uenigheter og konflikter på en sivilisert måte og bl.a. inngå politiske kompromisser der det er nødvendig.

I praksis brukes det derfor ofte en omfattende kombinasjon av styringsmekanismer, slik at det er en fare for cocktail-effekter slik det er skissert i figur 2.1 og som bygger på et foredrag av organisasjonsforsker Åge Johnsen der han belyser at det er mange styringsverktøy, og at det er uklart hvordan de virker sammen (Johnsen 2017).

Hvis du går gjennom offentlige styringsdokumenter opereres det med utrolig mange styringsmetoder – reformer, regler, veiledning, desentralisering, offentlige anskaffelser, tilskudd, budsjettering, bestillinger, prognoser, opplæring, sammenstilling, brukerundersøkelser, risikostyring, tilsyn, FoU, kontroll, evaluering, rapportering, virksomhetsplanlegging, verdibasert styring, avviksanalyser, koordinerende styring, cost-benefit analyser, målstyring mv. Historisk viser det seg at det til enhver tid er en stor tilgang på styringsverktøy som spres raskt

Figur 2.1: Styring i praksis: – fare for cocktail-effekt



– nærmest som virus – til høyst ulike virksomheter (Røvik 2007). Hvert verktøy har sin logikk og er ofte rettet mot ulike deler av en virksomhets verdikjede. Mens budsjettstyring retter seg mot ressursinnsatsen, dreier kvalitetsstyring, regelstyring og sammenlikninger seg om å styre aktiviteter, og brukerundersøkelser og resultatmåling seg om å få kunnskap om og å påvirke leveranser av produkter. Det sentrale ved målstyring, formålstyring og evalueringer er å være opptatt av virkninger på virksomhetsnivå.

Styringen gjennom økonomiske mekanismer har alltid spilt en viktig rolle, særlig når det med vår oljeøkonomi har vært grunnlag for sterk vekst i offentlige utgifter. Målet med å bruke økonomiske virkemidler er å sikre ressurstilgangen, angi rammer, mål og vedtak for ressursbruk og å etablere et styringssystem som prioriterer og belønner godt og effektivt arbeid. Ved å kanalisere midler til ulike virksomheter innen ulike offentlige sektorer, får virksomhetene anledning til å posisjonere seg og utvide kapasiteten eller styrke kvaliteten. Sett fra myndighetenes side bør økonomiske spilleregler utformes slik at virksomheter har insentiver som fremmer det å jobbe mer enn det å lobbe. Det skal være viktigere å ha kontakter i «markedet» enn i forvaltningen. Økonomiske virkemidler bestemmer hva ulike virksomheter får av ressurser, og utformingen av finansieringsordninger samt ledere og medarbeideres lønns- og arbeidsvilkår har betydning for hva ulike virksomheter gjør. Økonomiske insentiver virker sterkt, og en behøver ikke være rendyrket liberalist for å forstå hvorfor myndighetene bruker dem. Mens finansieringsordningene både innen sykehus – og universitets- og høyskolesektoren består av en kombinasjon av rammebevilgninger og stykkprisbetalinger som er avhengig av produksjonen (antall behandlede pasienter, antall avleverte studiepoeng, antall

publikasjoner mv.), overføres størstedelen av overføringene til kultursektoren kun i form av rammebevilgninger. Sett fra virksomhetenes side er det viktig at de økonomiske bevilgningene er mest mulig forutsigbare.

Når nå det offentlige inntektsgrunnlaget flater ut og mye utgifter er bundet opp i tidligere vedtak og rammer fastlagt gjennom lover og forskrifter, blir det vanskeligere å bruke økonomi som et aktivt styringsmiddel. Gradvis vil betydningen av verdiorientert påvirkning bl.a. ved at politikere utvikler tydeligere kriterier for prioriteringer og hvor det jobbes mer systematisk med å utvikle de ansattes og lederes kunnskaper, ferdigheter og holdninger, bli en viktigere styringsmekanisme.

På helseområdet har det i forbindelse med at Stortinget har vedtatt kriterier for prioritering kommet forslag om at det bør føre til at finansieringssystemene bør omlegges slik at de ikke gir insentiver til prioriteringer på tvers av de vedtatte prioriteringskriteriene (Meld. St. 34 (2015–2016), Magnussen og Norheim 2017)). Tilsvarende har det kommet kritikk mot at stykkprisfinansieringen i universitets- og høyskolesektoren har ført til at institusjonene er blitt for opptatt av å levere undervisning og forskning som gir økonomiske utellinger som bl.a. «billige» studier (Lekve 2017).

Sett fra et politisk perspektiv betyr det at politikerne i stadig større grad bør jobbe med å utvikle prioriteringskriterier og med å gi statlige etater og ledere «verktøy» for å få til gode læringsprosesser som mål- og resultatstyring, ledelse basert på tillit og å drive lederskolering og kompetanseutvikling. Innen høyere utdanning kan for eksempel myndighetene «istedet for dagens tellekanter sette opp en del overordnede nasjonale mål som alle lærestedene kan måles og evalueres på» (Lekve 2017).

Valg av styringsmekanisme må tilpasses den enkelte virksomhets aktuelle styringsutfordring, og dens egenart for øvrig, for å bli vellykket. For at en insentivmekanisme skal virke effektivt, må den være kompatibel med de øvrige styringsmekanismer i virksomheten (Bragelien 2016). Det er for eksempel meningsløst å innføre en individuell insentivordning i en virksomhet hvor all oppmerksomhet ellers er på teamarbeid. En økonomisk insentivordning kan også ødelegge en kultur som baserer seg på ansvarsfølelse og dugnadsånd. Det er lett å observere at det i mange kunnskapsorganisasjoner finnes sterke organisasjonskulturer som styrer atferden til den enkelte medarbeider, men det er vanskeligere å vite sikkert hva som skal til for å endre og utvikle nye normer og verdier.

Forholdet politikk, økonomi, styring

Det er flere grunner til at politikere (og styrer, ledere og helst flere) må være opptatt av økonomi og styring. Politikere har bl.a. et hovedansvar for at offentlig virksomhet drives så effektivt som mulig fordi

- Norge har et høyt skattenivå og mange oppgaver som krever offentlige bevilgninger. Det å øke det samlede skattenivå (mye) vil ha skadelige virkninger på landets verdiskapning
- Ineffektivitet betyr at ressurser feilprioriteres. Vi trenger jo ikke drive dårlig – selv om vi har råd til det
- Også offentlig sektor må tilpasses hensynet til brukere og internasjonal konkurranse

Økonomi er en rammebetingelse for all virksomhet så lenge virksomheten ønsker å gjøre mer enn ressursene strekker til. Derfor kan det sies at: «Økonomi er som hjertet – det er ikke selve livet – men det holder liv i livet». I praksis vil økonomi alltid sette grenser for hva som kan gjøres både på

makro- og mikronivå, og ethvert politisk organ og enhver leder må håndtere økonomiske rammer og gjøre sitt beste for å bruke knappe ressurser på best mulig måte. Samme krone eller samme arbeidstime kan ikke brukes to ganger. Å være bevisst på de økonomiske forutsetninger og rammer gjør det lettere å prioritere både for et land, et storting, en regjering, et kommunestyre, og for ledere på ulike nivåer i et sykehus, et universitet eller en kulturinstitusjon. Det er derfor en politisk oppgave å skape forståelse for at aktører på alle styrings- og ledelsesnivåer i virksomheter som får offentlig støtte er bevisst betydningen av å håndtere økonomi. Innen de fleste deler av offentlig sektor er det knyttet store ambisjoner og forventninger både til kvaliteten og omfanget på offentlige tjenester. Samtidig vil det være knappe ressurser i den forstand at det alltid er mulig å gjøre mer innenfor et område eller å øke kvaliteten. Derfor må det være prioritering og styring på mange nivåer.

Alle som har vært involvert i budsjettprosesser vet hvor krevende det kan være å fordele en begrenset ramme mellom forskjellige formål og aktiviteter. Budsjettbalanse er noe som må håndteres som et middel til å få fred til å arbeide med alt det andre som er viktig. Innenfor et universitet og et sykehus må kravet om budsjettbalanse gi mulighet for å tenke kvalitet, fag og forskning. Som leder må du ha muligheter for å skaffe deg et handlingsrom slik at du ved å jobbe smartere har insentiver til å prioritere aktiviteter og ting du tror på.

Produktivitet og effektivitet må således ikke bare betraktes som blårusbegreper. Det dreier seg om å få en best mulig utnyttelse av ressurser som det er knapphet på. «Det å ha en offentlig sektor som er effektiv er et etisk imperativ fordi det er med på å opprettholde tilliten til systemet» (Syse 2017).

For å få en mest mulig effektiv offentlig sektor må vi være opptatt av ulike sider ved en virksomhets ressursbruk. Produktivitet dreier seg om hvor mye innsatsfaktorer (personale, areal mv) som går med til å produsere en enhet av ulike output (for eksempel en sykehusoperasjon, et studietilbud eller et teaterbesøk). Effektivitet dreier seg om vi når målene (for eksempel om operasjonen gir ønsket helseeffekt). Jo bedre kunnskap vi har om produktivitet og effektivitet, jo enklere er det å organisere samfunnet slik at vi utnytter ressurser på en formålsrettet måte.

Det kan skilles mellom tre hovedtyper av effektivitet (NOU 1991:28).

- *Kostnadseffektivitet* dvs. at offentlige tjenester blir produsert til lavest mulig kostnader. Å være kostnadseffektiv betyr at vi ikke bruker mer personal eller kapital enn nødvendig for å produsere varer og tjenester.
- *Resultateffektivitet* dvs. at overordnede mål nås med lavest mulig ressursforbruk. Å være resultateffektiv betyr at vi når gode resultater – for eksempel bedre utdanning – i forhold til de ressurser som brukes.
- *Allokeringseffektivitet* dvs. at det prioriteres slik at landets innbyggere får høyest mulig velferd. Å oppnå allokeringseffektivitet betyr at vi som samfunn klarer å prioritere slik at befolkningen får høyest mulig velferd.

I praksis er det vanskelig å foreta effektivitetsberegninger. Det enkleste er å kartlegge kostnadseffektiv ressursbruk. Mens arbeidskraftens produktivitet kan måles ved hva som produseres i en virksomhet, krever effektivitetsberegninger at det defineres mål for hva virksomheter skal oppnå. Hva er for eksempel egentlig verdien av tjenester vi ikke betaler for som gode grunnskoletilbud og av

å behandle syke og gamle? Grunnskolens oppgave er å utvikle gangs mennesker og effektiviteten av et utdanningssystem ligger både i at skolen bidrar til at flere får en god akademisk utdannelse og til at folk fra lavere sosiale lag blir bedre i stand til å mestre sine liv. Det å måle resultateffektivitet forutsetter at vi har klare resultatmål, og når det gjelder muligheten for å måle allokeringseffektivitet vil det alltid være politisk uenighet om hva som egentlig bør prioriteres for å gi innbyggerne i et land høyest mulig velferd.

Selv om det er vanskelig å måle, er det viktig å forstå disse begrepene når vi er opptatt av å bruke ressurser effektivt. Gevinster som oppnås ved å effektivisere ressursbruken, kan tas ut i form av reduserte kostnader, økt produksjon og/eller bedre tjenesteyting. Ved å være kostnadsbevisste og resultatorienterte kan virksomheter frigjøre ressurser til prioriterte oppgaver. Økt produktivitet betyr i prinsippet å gjøre mer eller mindre av det samme med mindre ressurser. Betydningen av økonomistyring og jakten på kostnadseffektiv drift må sees i relasjon til de utfordringer virksomheter må håndtere. En kulturinstitusjon må for eksempel være opptatt av å nå et stadig større publikum til lavest mulig pris, men det er ikke det eneste målet. For å utvikle god scenekunst må et teater ta risiko, og det vil enkelte ganger ikke være kostnadseffektivt.

En viktig årsak til at ressursforbruket øker i store deler av offentlig sektor er «Baumols sykdom» som ble illustrert med at det trengs like mange musikere til å spille et stykke av Ludwig van Beethoven i dag som det gjorde i det 19. århundre. Samtidig har (real)lønningene i samfunnet økt, og dette smitter også over på musikere. Konsekvensen av dette er at det blir stadig mer kostnadskrevende å spille et stykke av Beethoven slik det ble formulert for

50 år siden år som en «økonomisk sykdom» Overført til nyere norske forhold betyr dette at kostnadene pr. oppsetning i scenekunstselskaper (eller andre arbeidsintensive virksomheter som mye av det som skjer i sykehus og høyere utdanningsinstitusjoner) øker mer enn den generelle prisstigningen fordi vi i Norge har hatt en høy reallønnsvekst de senere åra (Bjørnenak 2016).

På områder hvor det er vanskelig å bruke økonomisk resultat til å måle hvor godt en virksomhet driver, brukes ofte benchmarking. Det vil si at en ut fra visse produksjons- og kostnadsindikatorer sjekker hvor godt en driver sammenliknet med andre tilsvarende virksomheter. I begge de to rapportene til Produktivitetskommisjonen (NOU 2015:1 og NOU 2016:3) ble det gjennomført slike benchmark beregninger for å få et bilde av hvor effektivt det drives. Beregningene viser at det er store forskjeller mellom de beste og de dårligste virksomhetene på ulike samfunnsområder. For eksempel beregnet man et produktivitetspotensial på 15% i sykehusene og 45 % i SFO, hvis alle ble like gode som de beste (NOU 2016:3). De beregninger Produktivitetskommisjonen gjorde tyder på at det i dag – regnet i prosent – er omtrent et like stort effektiviseringspotensial i norske sykehus som jeg fant som et underlagsmateriale til NOU-en om effektivitet i 1991 (Grund 1991, NOU 1991:28).

Produktivitetsberegninger tyder således på at det er for lett å bruke penger på virksomheter som fungerer dårlig. Da går vi som Rattsøkommisjonen sier det «glipp av» et effektiviseringspotensiale. Det er mye å hente på å lære av beste praksis (NOU 2016:3). Gjennom målinger kan en få til læringsprosesser der en både kan korrigere og/eller lære å forbedre seg ved at virksomheter sammenlikner seg med andre og/eller med meg selv over tid (Bjørnenak 2016). Ved å fremskaffe kunnskap om hvor mye kostnader som går med for å nå en

målsetting i en virksomhet, lærer en virksomhet mye om den driftes på en god måte. Ved å fremskaffe kunnskap om resultater og prestasjoner lærer en organisasjon noe om den lever opp til sitt aspirasjonsmål. Jo bedre en organisasjon er til å fremskaffe opplysninger som belyser utviklingen av kvalitet over tid, og variasjoner mellom likeartede enheter innen en sektor, jo lettere er det å etablere læringsprosesser mellom ulike enheter og aktører for å forbedre kvaliteten.

Kjernen i mål- og resultatstyring

Hovedprinsippet for MRS er nedfelt i Stortingets bevilgningsreglement § 9 som sier: «De resultater som tilsiktes oppnådd skal beskrives». I reglement for økonomistyring i staten sies det i § 4 at «Alle virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav og sikre at fastsatte mål og resultater oppnås ...og sikre tilstrekkelig styringsinformasjon». Ved å sette mål for hva virksomheter skal oppnå, å måle resultater og bruke denne informasjonen til *styring, kontroll og læring* skal virksomheter utvikles og forbedres. Gjennom denne styringsmetoden kan politikere oppnå styrt (påvirket) endring.

Bakgrunnen for innføringen av denne styringsmetoden er at det er viktig at knappe ressurser skal brukes på en «fornuftig» måte innenfor vår demokratiske styringsform. Som direktøren i Direktoratet for økonomistyring (DFØ) sier det: «Det er ikke urimelig å sette mål for bruken av fellesskapets ressurser og si noe om hvorvidt målene nås eller ikke» (Singsaas 2018 a). «Folk skal vite hva pengene brukes til og hva medarbeidere som blir betalt av det offentlige driver med» sier redaktøren i Stat og styring(Aspøy 2018). «Mål- og resultatstyring er et viktig effektiviseringsverktøy, og dette er ledelsens ansvar og er dessuten et krav til alle statlige etater» sier organisasjonsforskeren Åge Johnsen (Johnsen 2017).

For å få en formålsrettet bruk av ressurser innen ulike deler av offentlig sektor kreves det både kunnskaper og bevisst styring og ledelse som gir rom for innovasjon og fleksibilitet. Kjernen i dagens MRS system er tredelt (Singsaas 2018 b). Det forutsetter

- strategisk styring mot (for)mål
- delegering av myndighet
- at virksomheter tar ansvar

Det sentrale prinsipp er at det overordnede nivået i en styringskjede setter mål med resultatkrav for neste nivå. Målene for den enkelte enhet i organisasjonen eller det enkelte kontor må være avledet av de overordnede mål, og avstemt i forhold til hverandre slik at de utgjør et logisk sammenhengende målhierarki (Røvik 2007). Den grunnleggende tanken ved denne styringslogikken er at overordnede organer og ledere skal ha et verktøy for å kunne oversette virksomhetens og organisasjonens visjoner og strategier til et sett med resultatindikatorer og at dette skal skape et rammeverk for et strategisk mål- og ledelsessystem (Kaplan og Norton 2004, Roaldsnes 2018).

I praksis er det slik at alle overordnede myndigheter bruker en kombinasjon av styringsmidler – budsjettstyring, regelstyring, profesjonsstyring, aktivitets- og oppgavestyring, risikostyring, mål- og resultatstyring mv – for å påvirke underliggende virksomheter, jf. figur 2.1. Utfordringen er å kombinere elementer av disse styringsmetodene slik at det ikke blir en rotete «styringscocktail» og i denne «cocktailen» er MRS den viktigste ingrediensen. Organisasjonsforskeren Åge Johnsen sier det slik: «Det å ha tettere politisk styring bygger på dårligere kunnskapsgrunnlag og gir mer detaljstyring, regelstyring preges av uklare styringssignaler og lite fokus på resultater, fagstyring innebærer

mindre åpenhet og markedsstyring betyr dårligere og dyrere offentlig tjenester» (Johnsen 2007 og 2017). På den annen side er det viktig å være bevisst at MRS ikke er svaret på alt. MRS skal fungere som ett blant mange virkemidler for å gjøre det lettere å bruke knappe ressurser på en fornuftig måte.

Ofte kan effektiv bruk av MRS som tidligere nevnt være et viktig element i en reformprosess som myndighetene initierer for å gjennomføre nye ideer eller for å håndtere endringer i omgivelsene. Ny teknologi som gjør det mulig å gjennomføre arbeidsoppgaver på en annen og mer effektiv måte forutsetter som regel også reformer. Reformen kan også noen ganger være nødvendig for å få opp effektiviteten i en organisasjon som fungerer dårlig. Gjennom et MRS-system kan det skapes forståelse, forankring og forpliktelse for nødvendige reformer som ofte er svært upopulære når de vedtas og gjennomføres.

Veien fram til dagens MRS-system

Som rendyrket styringsprinsipp har MRS sin bakgrunn fra et prinsipp utformet for privat sektor i USA på 1950-tallet, «Management by objectives and self-control» (Drucker 1954, Johnsen 2011). Det fikk sin oppblomstring i offentlig virksomhet gjennom Robert S. McNamaras introduksjon av kostnads-nytte-analyse og programbudsjettering i amerikansk forsvarsplanlegging i 1960-åra (Sørensen 2009). Styring og ledelse i norsk offentlig forvaltning var lenge kun rettet mot å forberede og iverksette politiske beslutninger og påse at tjenester ytes i samsvar med sentralt fattede retningslinjer. Instruksjon og rapportering skulle følge den klare hierarkiske linjen skissert av Max Weber for nærmere 100 år siden (Weber 1921). Gradvis vokste det fram et ønske om at styring og ledelse mer må baseres på kunnskaper om resultater og at det

etableres en klarest mulig rollefordeling mellom politikk, administrasjon, ledelse og fag og at det blir en sterkere kobling mellom resultatoppnåelse og påskjønnelse, og at det skjer en kontinuerlig læring og utvikling.

Parallelt med den omfattende fristilling og endring i tilknytningsformer som har skjedd i de siste 20-30 åra utviklet det seg en erkjennelse om at mål- og resultatstyring brukt på riktig måte, bl.a. med en hensiktsmessig rapportering, ville gi et godt samspill mellom Stortinget, departementene og virksomhetene. Ved å innføre MRS ønsket myndighetene å bryte den sterke vekten det i norsk sentralplanlegging var lagt på å ha oppmerksomhet på budsjetter, aktiviteter og utførelse av oppgaver og regelstyring. To konkrete prosesser var særlig avgjørende for beslutningene om innføringen av systemet. Arbeidet med

- virksomhetsplaner som ble introdusert i statsforvaltningen i 1980 – åra der målet var å få virksomheter til å være opptatt av at planer, må utarbeides i forhold til virksomheters mål.
- å forandre en budsjett- og en lønns- og personalpolitikk som var altfor sentralistisk (Statskonsult 1999).

Gjennom 1980-åra utviklet det seg en styringsfilosofi om at den overordnede styringen ikke skulle være detaljert og kontrollerende, men gi grunnlag for tydelig ansvarsforhold mellom bevilgende myndigheter og de enkelte virksomheter. Det var mer ytre press fra Finansdepartementet enn virksomhetenes egne «opplevde behov» som førte fram til vedtakene om mål- og resultatstyring (Statskonsult 1999). De enkelte statlige virksomhetene var nok mer opptatt av å produsere selve plandokumentene enn av å drive planlegging som en aktivt virkemiddel for problemløsning.

Haga-utvalget foreslo i 1984 at staten skulle innføre MRS (NOU 1984:23), og at denne styringsmetoden deretter ble inkludert i statens bevilgningsreglement i 1985. I 1987 vedtok regjeringen gjennom fornyelsesprogrammet «Den nye staten» at statlige virksomheter skulle benytte mål- og resultatstyring som styringsprinsipp innen utgangen av 1990. Fra 1992 ble departementene pålagt å formulere resultatkrav og rapportere resultater i fagproposisjoner (Sørensen 2009). I 1997 fikk vi et nytt økonomireglement der det også ble tatt inn bestemmelser om mål- og resultatstyring.

Kommunesektoren har gjennomgått en tilsvarende utvikling (Johnsen 2007). Mange kommuner har i lang tid brukt MRS for å få en best mulig utnyttelse av ressursene. For eksempel har Oslo kommune vedtatt en strategi for bruk av «tillitsbasert styring og ledelse for å få bedre tjenester til innbyggerne, økt resultatorientering og gjennomføringskraft, mer samhandling mellom kommunen og innbyggerne og mer samhandling innad i kommunen på ulike nivå» (Corneliussen 2018). Bakgrunnen for at målstyringen ble pålagt alle statlige virksomheter i 1996 var å unngå de uheldige sidene ved regelstyring, der oppmerksomheten var konsentrert om prosedyrer og regler ble fulgt – ikke om konsekvensene og om mål ble oppnådd. Regelstyringen gjorde det vanskelig for offentlige virksomheter å ivareta helhetsspektivet for å sikre resultatoppnåelse og effektiv ressursutnyttelse (Bratten 2016).

Sett fra et økonomisk-politisk synspunkt er en begrunnelse for bruken av MRS at store deler av offentlig sektor mangler de selvkorrigerende mekanismer som ligger i «press» fra markedets og omgivelsenes konkurransemekanismer og at det derfor er viktig å ha oppmerksomhet på ansvars- og rollefordeling og prestasjoner, resultater og virkninger for å oppnå effektivitet i bruken av ressurser.

De fleste er enige i prinsippene for mål- og resultatstyring, og det er derfor alminnelig enighet om at det skal settes mål for bruken av felleskapets ressurser og at det skal sies noe om målene nås eller ikke. Det er stor grad av enighet om at mangfoldet av offentlige tiltak og tjenester er for lite koordinert og systematisert, og at det er et løpende behov for mest mulig oppmerksomhet om hvordan tiltakene og tjenestene virker. For departementer og kommuner gir nettopp MRS bedre resultatinformasjon og et utgangspunkt for å vurdere om de enkelte virksomheter oppnår de forventede resultater. MRS er derfor egentlig et system for tilbakemeldinger.

Hovedtrekk ved styringsverktøyet MRS

Mål- og resultatstyring blir som regel omtalt som et entydig begrep, og at resultatstyring er det samme som målstyring. Det er imidlertid ikke riktig. Det finns flere resultatstyringsmodeller enn målstyring. Andre modeller er overvåking og sammenlikninger eller blandingsmodeller (Johnsen 2007). Det som skiller disse modellene fra hverandre er at de bygger på ulike prinsipper for å koble målformulering og resultater, og at analysenivået for oppmerksomhet varierer. Utgangspunktet for å forstå ulike modeller for styring er å se på verdikjeden som styringen kan ha oppmerksomhet om - innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter/tjenester, brukereffekter og samfunns-effekter. Det som særpreger målstyring er den tette koblingen mellom mål og resultater ved at oppmerksomheten settes både på å sette mål og på de prosesser - stor grad av delegering, autonomi og selvledelse – for at fastsatte mål blir realisert. I sin enkleste form består MRS av en vurderingssløyfe mellom elementene mål, indikatorer, rapportering og vurdering (Stugu, Seip og Gripsrud 2017). Et sentralt trekk skal være at styringsdialogen mellom den styrende og den styrte skal preges av inkludering og eierskap hos begge parter.

Gjennom de åra MRS har vært tatt i bruk MRS har systemet gradvis utviklet seg til å bli et balansert målstyringssystem slik det er beskrevet i figur 2.2 og i den klassiske modellen for balansert målstyring (Kaplan og Norton 2004). Denne figuren illustrerer at det i prinsippet stilles svært store krav til bruk av mål- og resultatstyring for å få til den helhetlige styringen som det ønskes. For å få det til må en virksomhets overordnet myndighet, styret og ledelse ha en felles analytisk forståelse av den virksomheten som skal styres, organiseres og ledes. I den forbindelse er det fire perspektiver som både overordnet myndighet og virksomhet må ha oppmerksomhet på og som det må kommuniseres rundt for at bruken av MRS skal være effektiv. Det må:

- skapes verdi for samfunnet
- skapes verdi for brukerne
- ha positiv verdi for interne prosesser
- bidra til at virksomheten blir en lærende organisasjon

For å få til den helhetlige styringen, som er beskrevet i figuren må det etableres gode dialoger mellom de styrende og de styrte slik at det utformes mål og hensiktsmessige indikatorer og rutiner som registrerer om mål nås. En sentral del av MRS styring er at det er en styringsdialog mellom Storting, regjering, departement og de enkelte statlige virksomhetene. De viktigste dokumenter i denne styringskjeden er de årlige tildelingsbrevene som fastsetter mål og bevilgninger for de ulike virksomhetene og rammer for hva som forventes av virksomhetene og deres ledere. For å utforme gode (for)mål og tildelingsbrev må aktørene ta seg tid til å bygge opp en analytisk forståelse av virksomheten – gjerne i form av en stilisert «modell» som kan øke sannsynligheten for at målene treffer best mulig. I den sammenheng kan det bl.a. være hjelp

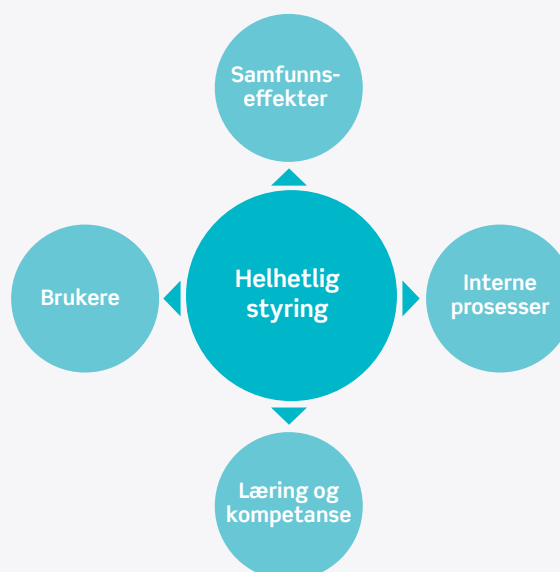
å ta utgangspunkt i de spørsmål utredningsinstruksen krever at skal besvares før staten treffer vedtak om reformer, lovendringer og investeringer jf. kap 3. Det er spesielt viktig at det skal settes mål som beskriver hvilke bruker- og samfunnseffekter som ønskes oppnådd.

Det å formulere mål og indikatorer å styre etter er krevende. I praksis viser det seg at målformuleringen i offentlig sektor er for mye preget av *grantreprinsippet* dvs. at «alle nevnt ingen glemt» (Johnsen 2007 og 2017). I utforming av resultatstyringssystemer er det ofte lagt for mye vekt på en detaljert oppgavebeskrivelse der mål settes opp i en hierarkisk kjede av sammenhenger mellom mål og midler, der mål på ett nivå blir et middel for å nå mål på et høyere nivå. Målene har for liten oppmerksomhet på a) hva som skal endres b) hvor mye det

skal endres b), c) hvem skal det endres for og d) når skal endringen være gjennomført. Johnsen lanserer derfor *furutrepsippet* dvs. at målstyring skal utformes etter virksomhetenes egenart, vesentlighet og risiko. Det bør kun formuleres mål med tilhørende resultatindikatorer for de viktigste endringer som ønskes realisert (Johnsen 2007 og 2017).

Det er ønskelig at mål gjennom valg av hensiktsmessige indikatorer, kan knyttes til definerte målgrupper, og at de er tallfestet og tidsbestemt. Men i prinsippet er det ingen krav til at mål skal være kvantitativt målbart – det skal angi en framtidig tilstand – som det skal overlates til dem som skal gjøre jobben – institusjonene og fagfolkene – å finne ut hvordan de best skal nås.

Figur 2.2: Perspektiver ved mål- og resultatstyring



Utfordringen er å «oversette» de overordnede mål slik at de ansporer virksomheter og fagfolk til å nå mål og være resultatorienterte. I praksis viser erfaring at betingelsen for å få dette til er at det etableres et nært og tett samspill mellom politikk og forvaltning, og at forvaltningen klarer å spesifisere og konkretisere politikernes målformuleringer, slik at det kan rapporteres og kommuniseres i relevante og legitime organisatoriske og politiske sammenhenger om hvordan tiltak virker. Målstyring som styringsprinsipp må preges av en kombinasjon av gode mål og tillit. Det må både stimulere underliggende organer og ledere til å oppnå resultater og til å utvikle arbeids- og ledelsesformer som er rettet inn mot fornyelse og omstilling, samtidig som regjering og Storting har «rimelig» kontroll over at pengene brukes i tråd med intensjonene og at statsråders konstitusjonelle ansvar ikke undermineres.

Det sentrale er å få til gode samspill mellom politikere, embetsverk, virksomheter, ledere og medarbeidere. For å få det til må det institusjonaliseres styrings- og kommunikasjonsprosesser som preges av at det er gode vurderingssløyer mellom fastsetting av mål, indikatorer, rapporteringer og vurderinger. Det delegeres myndighet fra departement til virksomhet, og virksomheten tar ansvar og etablerer systemer for resultatinformasjon og oppfølging. Den gode styringsdialog er karakterisert ved at det først settes politiske mål, og velges styringsindikatorer og utformes oppdrag til virksomheter. Deretter utformer virksomhetene oppdraget og rapporterer tilbake om målene er nådd (Stugu, Seip og Gripsrud 2017). Styringsprosessene må preges av felles eierskap, og det må styres etter mål som er tydelige, enkle og relevante. Styringsindikatorer må ikke bli diktatorer, og rapporteringens kjerne er analyse og læring.

For å oppnå styringens formål om å finne fram til tiltak som kan bidra til at vi når en framtidig ønskeverdig tilstand, må styringsprosessen ha oppmerksomhet om hva som skal endres, hvor mye skal det endres, for hvem og når (Johnsen 2007, 2017). For å få det til stilles det store krav både til virksomhetenes evne til å prioritere og ta strategiske valg, og til de overordnede organers evne til å kommunisere, til å definere mål og sette seg inn i og vurdere virksomhetenes valg.

Kritikken mot mål og resultatstyring

Det er mye som kan problematiseres med resultatmåling og målstyring. Gjennom mange år har det vært debatt om denne styringsformen. Det har blant annet festet seg noen myter i debatten som mer forvirrer enn oppklarer (Singsaas 2018 a). Særlig fagbevegelsen, men også partier på venstresiden, hevder at mål- og resultatstyring er en form for New Public Management. Dette er feil. New Public Management inneholder som tidligere nevnt en rekke styringselementer som ikke har noe med mål- og resultatstyring å gjøre. Når enkelte sektorer og virksomheter fremdeles bruker såkalte NPM-elementer i styringen skyldes det som DFØ-direktør Singsaas sier det, andre forhold enn at de styres gjennom MRS (Singsaas 2018 a). Selv om mål- og resultatstyring var et element i den NPM-orienterte styringslogikken som preget 1980 – åra, er det likevel noe annet fordi MRS ikke inneholder de markedsorienterte mekanismene som preger NPM. Det som også skiller MRS fra NPM er den vekten som i MRS legges på betydningen av medarbeiderorientering og selvledelse.

Mål- og resultatstyring skal i prinsippet bygge på styring ut fra *vesentlighet* og *endringsbehov*, med fokus på *virknings*, ikke aktivitet og detaljer» (Tollefsen og Stokland 2016). Det er imidlertid en motsetning mellom disse ideelle prinsippene og den

faktiske bruken. Dessverre har disse prinsippene som faktisk allerede står i økonomireglementet druknet i og blitt borte i en for instrumentell tilnærming i jakten på mål og styringsparametere. Det er stor grad av enighet om at det ikke er målstyringens intensjoner som er problemet, men praktiseringen (Johnsen 2012, Kuvaas 2018 a, Kjekshus 2018). Spørsmålet er om årsaken til denne praktiseringen skyldes selve logikken i mål- og resultatstyring ved at det ikke er mulig å kombinere tydelig overordnet styring med å delegere valg av virkemidler til laveste effektive nivå. Jeg mener som tidligere nevnt at det er misvisende prinsipielt å forkaste mål- og resultatstyring, selv om det er vanskelig å praktisere fordi det ikke finnes noe bedre alternativ. Oppgaven er å møte kritikken ved stadig å utvikle og forbedre systemet.

I en dansk rapport som gjennomgår forskning på området konkluderes det med at det er et stort avvik mellom forutsetningene for mål- og resultatstyring og hva som skjer i praksis (Kuvaas 2018 a). Det finnes også mange norske eksempler på dårlig praktisering. Et eksempel som er belyst gjennom en doktorgrad er hvordan politiet og politiansatte opplever systemet (Wathne 2015). I denne avhandlingen er det lagt fram en god dokumentasjon om at bruken av målstyring i politiet har påvirket vekslingen mellom styring og ledelse. Wathne viser hvordan målstyringens «tvillingbror», kravet om rapportering av tall, har ført til at ledelsen utøver svært detaljert kontroll og at politiansatte derved bruker mindre tid på de mindre målbare aktivitetene. Som Wathne sier det «Når noe systematisk overvåkes, er det andre ting som systematisk overses» (Wathne 2018). Det betyr at det å bistå publikum i stort og smått, og det å drive forebygging som er noe av det viktigste politiet gjør, blir noe man gjør mindre og mindre av fordi det ikke er en del av det som registreres i målstyringssystemet. Denne

avhandlingen viser hvor viktig det er å klare å «oversette» de overordnede målene til riktige indikatorer. Et svært alvorlig funn er at hun finner at mange politiansatte har «pyntet på resultatene» som skal inn i målstyringssystemet, dvs. oppgitt bedre tall enn det streng tatt var grunnlag for. Rapporten viser at hver femte politimann trikser med tallene når det skal rapporteres oppover i systemet. Det er de som er kritiske til mål- og resultatstyringssystemet som er overrepresentert blant de som pyntet på resultatene. I følge doktoranden henger dette sammen med at politiansatte pynter på tallene fordi de målbare oppgavene gir ytre belønning, men mindre mening. I følge doktoranden er en årsak til at politiet har håndtert mål- og resultatstyring på en lite hensiktsmessig måte at tildelingsbrevene i for stor grad var preget av et «bedrifts-orientert språk» ved at det ble innført et nytt språk i politiet «fra å oppdage ting og løse saker, snakker man nå om å produsere saker» (Wathne 2018).

Det denne avhandlingen belyser er at mål- og resultatstyring lett kan føre til at det blir for sterk styring. Mye av dagens styring har vært (og fremdeles er) for mye preget av kontroll og rapportering. På nesten alle politikkområder samles det inn store mengder informasjon om offentlige virksomheter uten at dette brukes til læring og forbedring. Departementsråd Petter Skarheim sier det slik: «Mål- og resultatstyring innebærer at man har definert noen målsettinger og får noen resultater som er knyttet til målene. Så styrer man på grunnlag av de resultatene man oppnår og justerer veien mot det målet ut fra resultatene. Men det er jo ikke det som skjer. Det er massevis av mål og veldig «hårete» mål, som man styrer etter. Og masse aktiviteter som man blir pålagt. Så dette systemet burde kalles mål- og aktivitetsstyring» (Skarheim 2016). Det er derfor naturlig at det i målstyrings-

debatten i så stor grad har vært pekt på at MRS fører til sentralisering, detaljstyring og overrapportering (Stugu, Seip og Gripsrud 2017).

Mens det verbalt snakkes om tillit og å oppnå resultater, dreier det daglige arbeidet seg i offentlig sektor for mye om å rapportere. Undersøkelser viser at kunnskapsmedarbeidere bruker mellom 53 % til 57 % av arbeidstiden til administrasjon (Munchow 2016). MRS har i for stor grad vært preget av rapportering av kvantitative indikatorer som ikke fanger opp det som virkelig er avgjørende for gode prestasjoner. «Ved at styringen har blitt basert på for mange kvantitative indikatorer gir den som mange forskere sier det «perverte effekter». De fleste kvantitative mål er ikke prestasjonsmål» (Kuvaas m fl 2017), (Veggeland 2017) og (Kuvaas 2018 b).

Debatten om mål- og resultatstyring var særlig omfattende i etterkant av 22. juli-kommisjonens kritikk av statsforvaltningen. Kommisjonens rapport pekte på at uklare rollefordelinger, manglende ansvars plassering og samordning av de ulike aktørers innsats før og under terrorangrepet, var en viktig grunn til at ting gikk så galt (NOU 2012:14). Det var en viktig politisk kritikk som ble rettet mot myndighetene, politiet og beredskapssystemet for mangelfull evne til å gjennomføre det politikerne hadde besluttet og at den situasjonen som oppstod ble håndtert så dårlig. En konsekvens av 22. juli-kommisjonen er at den «pisket opp» kritikken av mål og resultatstyring (Askim 2012). Selv om myndighetene hadde et planverk som beskrev hvordan organer burde opptre, så skjedde det ikke i praksis fordi det sviktet på gjennomføringsevne, handlingskraft og svakheter ved den kultur og de holdninger som preget de ansvarlige institusjonene. På den annen side må det være feil å bruke 22. juli -kommisjonens rapport til å kritisere mål- og

resultatstyring på et prinsipielt grunnlag. Det som sviktet var at aktørene *ikke* opptrådte i tråd med prinsippene i MRS som krever kontinuerlig læring.

Utfordringen er å utvikle en praksis og en *kultur*, både på ledelses – og fagnivå, for at det skal styres på det vesentlige, og at det er endringsbehov og virkninger som skal ha oppmerksomhet. Strategien må være å lære gjennom refleksjon å finne den gode balansen mellom ledelse og styring. Det er viktig å få gode dialoger mellom de ulike leddene i styrings- og ledelsesprosessen slik at de ikke blir for opptatt av å kontrollere leddet under. Vi må passe på at vi ikke kommer i den situasjonen at det er flere som kontrollerer enn som innoverer og produserer (Bratten 2016, Læg Reid 2015).

De mange mållindikatorene

Dessverre sliter vi til tross for de gode MRS intensjonene med at kontrolltrangen i offentlig sektor er for stor. Målhierarkiene har blitt for omfattende. Virkeligheten slik den oppleves av de som utfører og mottar offentlige tjenester er for mye preget av kontroll og tidstyveri. Det er for eksempel uhen-siktsmessig bruk av ressurser at ett av fire årverk i NAV går til administrasjon og rapportering. Intensjonen med målstyring var som tidligere nevnt *ikke* å innføre et kontrollorientert styringssystem. Tvert imot, intensjonen var å utvikle et system der oppmerksomheten skulle rettes mot at virksomheter skulle bli mer opptatt av å styre etter mål som skapte rom for skjønn, selvstyre og fornuftige prioriteringer slik at det stimulerer de enkelte virksomheter og ledere til selv å fornye, tilpasse og omstille seg til nye forutsetninger.

Det å operere med altfor mange «key performance indicators» (KPI), er gal bruk av verktøyet. «Når Forskningsrådet må rapportere på over 500 ulike mål i året, når det viser seg at politiet systematisk

jukser med tall, eller Arbeidsdepartementet instruerer NAV i hva slags blanketter de skal bruke, er det lett å være enig i at styringssystemet er dysfunksjonelt» (Grinde 2017). På den annen side er det som journalisten Grinde også sier, at det er viktigere å se på nyansene enn å gå inn i den polariserte debatten fordi nyansene «åpner for tillitsbasert ledelse kombinert med uttalte overordnede målsettinger, byråkrater som ikke fråtser i styringsinstrumenter og fagfolk som skjønner at de inngår i en større helhet. Nyansene er mer fruktbare» (Grinde 2017).

Ofte er det lett å rette oppmerksomheten mot det målbare, som ofte ikke er det som virkelig teller eller betyr noe (Aasland 2016. Kuvaas 2018 b). Det er dårlig styring når vi ser tilfeller av overdreven bruk av detaljerte krav til aktiviteter og ressursbruk, ofte med for sterk vektlegging av det som lett kan måles og på bekostning av tydelige krav til resultatene som egentlig ønskes. Blir en for opptatt av at mål og indikatorer skal være lett å måle og kontrollere, kan en lett ende opp med kvantitative indikatorer som nesten aldri er gode indikatorer på kvalitet, verdiskapning og det som virkelig teller for at det leveres gode prestasjoner på mikronivå (Kuvaas 2018-a og b). Indikatorene må ikke bli diktatorer. Ofte kan kvantitative indikatorer hindre en jobbutforming på mikronivå preget av godt skjønn og god utførelse. Aktivitetsmål innsnevrer lokal kunnskap. Det har til nå vært for lett å gripe til aktivitetsmål som er for lavt korrelert med samfunns og brukereffekter. De fleste forsøk på å oversette formål til enkle kvantitative resultatmål (som antall minutter til rådighet pr. bruker i hjemmehjelpen) virker ofte mot sin hensikt bl.a. fordi det nesten aldri er en enkel sammenheng mellom objektive mål og den prestasjonen eller atferden som utøves (Kuvaas 2018 b). Det lar seg ikke gjøre å måle kvaliteten av arbeidsmiljø, trygghet og

nærhet i for eksempel sykehjem og grunnskoler ved enkle kvantitative indikatorer fordi dette er forhold som må måles ved opplevelse og formidles ved dialog (Veggeland 2017).

Hvordan lage et godt MRS- system?

Hvordan bør vi så forholde oss til kritikken mot MRS? Det er lett å være enig i at praktiseringen burde vært bedre – men det er viktig å stå fast ved de gode intensjonene om å få til gode dialoger mellom de ulike aktørene i styringsprosessene når overordnede instanser skal sette mål og resultatkraav og når valg av virkemidler skal delegeres til laveste nivå. I den forbindelse er det bl.a. viktig at det er etablert strategi- og styringsprosesser som preges av god tilgang på relevant informasjon og kompetanse. Det er viktig å utvikle en struktur og en kultur som preges av å delegere ansvar og å praktisere betydningen av læring og ledelse basert på tillit. Kritikken må tas på alvor slik at den daglige styringen må konsentreres mer om forutsetningene for å oppnå gode prestasjoner, resultater og virkninger. Det må erkjennes at det er krevende å få til god praktisering, at det for lett blir ensidig fokus på leveranser og oppgaver, at møte mellom politikk og forvaltning er utfordrende, at det er en sterk kultur for nulltoleranse for feil og at vi har en offentlig sektor med manglende samhandling på tvers (Singsaas 2018 b). *Riktig* utformet og gjennomført er imidlertid MRS, som tidligere nevnt, et bedre styringsredskap enn de alternativene som ble brukt tidligere – hvor politikere og byråkrater styrte strengt gjennom planer, instruksjoner og regler, og hvor det var liten autonomi til ledere og virksomheter og liten oppmerksomhet på resultater.

Mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring og ledelse er i prinsippet to sider av samme sak. Å bytte ut det ene med det andre er derfor feil medisin, og det jobbes nå mer systematisk med å

bygge inn større grad av delegering og tillit i måten vi bruker systemet på (Bjerke 2017). Det dreier seg som tidligere nevnt om å finne den rette kombinasjon mellom den formelle styringen og den mer relasjonelle ledelsesutøvelsen. Erfaringer fra flere statlige virksomheter er at det spesielt er fire forhold som er avgjørende for at statlige virksomheter gjennom riktig bruk av MRS kan skape ønskelige endringer (Gripsrud og Stugu 2018).

- Synliggjøre resultater
- Måloppnåelse i sentrum
- Strategisk *dialog*
- Utnytter kompetansen

Flere statlige virksomheter mener at MRS er en god måte å styre på samtidig som de erkjenner at det er en vedvarende utfordring å få MRS til å fungere slik det er ment. Nærings- og fiskeridepartementet har for eksempel utviklet MRS for en rekke statlige virksomheter og tilskuddsmottagere, og har gode erfaringer når en klarer å etablere en god dialog med virksomheten som skal «styres» og der det utvikles felles eierskap til prosessen og enighet om hva en ønsker å oppnå gjennom styringsprosessen (Stugu, Seip og Gripsrud 2017). Det dreier seg om å få til en kommunikasjonsprosess mellom de styrende og de styrte hvor begge parter er opptatt både av å analysere og lære. På den måten vil de enkelte virksomhetene kunne utvikle seg til lærende organisasjoner.

Næringsdepartementet har i løpet av de siste årene jobbet frem nye og forenklede mål og styrings-systemer for flere av sine underliggende virksomheter, blant annet for Patentstyret som har gått fra å ha mer enn 15–20 detaljerte mål til en enkel målstruktur med ett hovedmål og to delmål med tilhørende styringsindikatorer. Patentstyrets direktør er svært fornøyd med systemet og sier at

at det ikke er i konflikt med ledelse basert på tillit (Foss 2017). Årsaken til at Næringsdepartementet og Patentstyret har fått dette til skyldes at det ble etablert en styringsdialog og prosess preget av skreddersøm, forankring og deltakelse fra virksomheten, fri meningsutveksling, bevisst regi og nok tid og dedikerte ledere (Gripsrud og Stugu 2018). Ved å designe prosessen på denne måten ble også den krevende implementeringsfasen vellykket. På samme måte har UDI gjennom sin styringsprosess, innført en helt ny måte å styre på – hvor styringen har gått fra telling til tillit (Lange 2018, Sjøholt 2018). En viktig årsak til at UDI har klart å få til en mer prosessorientert arbeidsform er at Justisdepartementet har endret formuleringene i tildelingsbrevet og at det er etablert en mer dialogorientert kommunikasjon mellom departementet og UDI. Som en av direktørene i UDI sier det: «Nå hører de mer på hvordan vi ønsker å bli hørt. Når vi nå sier at vi ønsker å jobbe med prosessene, så får vi spillerom til det. Her fortjener departementet ros» (Sjøholt 2018). Generelt sett er vi inne i en prosess med bedre tildelingsbrev på flere områder og med mer autonomi til stadig flere statlige virksomheter.

Gjennom mange år har vi prøvd å skape en bedre styrt statlig sektor gjennom tildelingsbrev i forbindelse med de årlige budsjettene, rundskriv og krav om rapporter. En kritisk faktor er at de årlige tildelingsbrevene om budsjettet og mål og krav for hva underliggende etater skal gjøre er blitt for omfattende og detaljerte, noe som er naturlig fordi enhver pressgruppe gjør sitt for å få med seg sine ønsker og krav i tildelingsbrevene. Det har vært for lett for politikere og administrasjonen å velge ut for uklare og for mange og detaljerte mål i stedet for å ha gode dialogprosesser om hva som egentlig er viktig å styre etter.

Det er tverrpolitisk enighet om at antall mål og krav i tildelingsbrevene bør kuttes ned slik at statlig styring i større grad blir preget av delegering, selvledelse og medvirkning. Som tidligere kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner sa det: «Det som var tildelingsbrev, var blitt tildelingsromaner» (Sanner 2016). Undersøkelser viser da også at utviklingen går i riktig retning. Antall målformuleringer i tildelingsbrevene gikk ned fra et gjennomsnitt på 9 til 6 fra 2012 til 2015 dvs. en reduksjon på 50 % (Aspøy 2016).

Gjennom riktig bruk av målstyring, der overordnede organer setter noen tydelig mål for hva slags resultater som forventes av ledere og virksomheter, kan vi få et system som bygger på tillit. Behovet for tillit ligger i målstyringstankegangen. For å få til gode læringsprosesser i de mange offentlige virksomhetene og for å få et best mulig grunnlag for å fordele de store statlige utgiftene gjennom de årlige statsbudsjettene på over 3000 sider, kan et mål- og resultatstyringssystem som bygger på delegering og tillit være et godt verktøy for å få til gode dialoger mellom politikere, administratorer, styrer og ledere. En konsekvens av økt vekt på tillit og delegering er at det kan utvikles en politisk-administrativ kultur som motiverer til god resultattoppnåelse, som ikke er avhengig av et detaljert rapporteringssystem for å «kontrollere» og som aksepterer at det gjøres feil. Tillitsbasert styring betyr imidlertid ikke fravær av kontroll, men å finne den rette balansen mellom styring og ledelse, kontroll og oppfølging. Noe kontroll og rapportering er nødvendig for å gi styringssignaler, sikre nødvendig kompetanse og tilby støtte og veiledning. Dette er som tidligere nevnt godt dokumentert i en dansk doktoravhandling (Bentzen 2016).

Det burde imidlertid være mulig å slippe noe opp på den detaljerte kontrollen som mange kunnskapsorganisasjoner utsettes for. Mange institusjoner innen helse, høyere utdanning og kultur opplever på samme tid både å få mer frihet og å bli mer kontrollert. Som professor Peter Arbo sa det i forbindelse med Kunnskapsdepartementets fremleggelse av tilstandsrapporten for høyere utdanning for 2016: «Det er revisjonssamfunnet som brer seg innen akademien. Mens regelen før var at vi stoler på alle og kontrollerer ingenting, er regelen nå at vi stoler ikke på noen og vil kontrollere alt» (Arbo 2017). Høyere utdanningsinstitusjoner opplever således på samme måte som mange andre institusjoner at styringskulturen preges for mye av organisert mistillit. Den viktigste utfordring for de fleste kunnskapsorganisasjoner er å få ro og støtte til at institusjonene klarer å gjennomføre de konsentrasjons-, samarbeids- og fusjonsprosesser som preger politikken og at de klarer å utvikle en selvstendig profil.

Betydningen av å sette mål

Å sette mål skal alltid være kjernen i god styring, - og det er her den viktigste utfordringen alltid vil ligge. I både politikken og forvaltningen og i den enkelte virksomhet, må en derfor bli flinkere til å definere noen klare mål å styre etter og utvikle en styringskultur som preges av gode kommunikasjonsprosesser og dialoger mellom de styrene og de styrte og mellom ledere og medarbeidere. Jo bedre samspillet er mellom politikk og forvaltningen, og mellom forvaltningen og virksomhetene og mellom ledere og medarbeidere, jo bedre fungerer målstyring. På alle nivåer strever imidlertid aktører med å oversette overordnede mål til mer konkrete mål som det kan styres etter. Det er krevende å få til en styringsprosess der politikere klarer å være så presise i målformuleringen at forvaltningen og

administrasjonen klarer å spesifisere målformuleringene slik at det er mulig å foreta resultatmålinger, rapportering, evaluering, korrigerende og læring både i samspillet mellom politikere og forvaltningen, og mellom forvaltningen og virksomhetene. Det krever bl.a. at politikerne i så liten grad som mulig driver ad hoc rettet styring ved å «ta grep» og vise handling ved å pålegge aktivitetsrapportering uten at styringssignalene er nødvendige og forankret i den mer formelle styringsprosessen.

Utfordringen er å prioritere og unngå for mange mål, delmål og målforskyvninger fra det relevante til det målbare. Det dreier seg om å velge mål slik at ressurser brukes på riktig måte og at organisasjoner anspores til resultatforbedringer. For å få det til er det viktig å være bevisst at verktøyet både kan brukes på det politiske makronivået i forbindelse med styringen av de enkelte virksomheter jf. kap. 3 og på virksomhetsnivå, dvs. i det interne arbeidet med å få virksomheter til å realisere virksomhetens mål jf. kap. 4. På det politiske makronivået er spørsmålet hvor detaljerte mål det skal stilles til de enkelte virksomhetene, og på virksomhetsnivå dreier det seg om hvordan ledere skal motivere og mobilisere medarbeidere slik at mål nås. Den gode styringen er preget av balansekunst hvor det er fastsatt overordnede mål og hvor administratorer ikke blir for opphengt i styringsinstrumenter og hvor ledere gis anledning til å bruke sitt profesjonelle handlingsrom for å utøve ledelse og hvor fagfolk får anledning til å bruke sitt fag samtidig som de skjønner at de inngår i en større helhet.

I praksis er det ikke mulig å få til helt konsistente politisk-administrative og ledelsesorienterte prosesser. Det vil alltid være strid rundt politiske mål og valg av virkemidler. I det virkelige liv gjøres det feil, og aktører blir ivrige og handler for fort i forhold til de formelle kommunikasjonsprosessene. Derfor

er det svært viktig at det utvikles en kultur hvor det er aksept for at det gjøres feil. Det er også viktig å være bevisst at det kreves ulike styrings- og «kommunikasjonsteknikker» for å passe på at en offentlig virksomhet på makronivå bruker ressurser på en fornuftig måte og at fagfolk på mikronivå blir stimulert til å bruke kompetansen på en god måte. På makronivå er oppgaven at en statlig virksomhet skal ha en rimelig sikkerhet for – og kunne dokumentere – at knappe offentlige ressurser brukes slik Stortinget (eller et kommunestyre) har forutsatt. På mikronivå er oppgaven å stimulere gode fagfolk til å bruke kompetanse og ferdigheter til å skape gode prestasjoner. For å håndtere disse to utfordringene kreves det forståelse for både målstyringstankegangen og de forutsetningene som kreves for at det skapes gode prestasjoner på mikronivå i våre mange kunnskapsorganisasjoner.

Styring og ledelse – må spille på lag

Styring er balansens kunst. I all styring kan en lett falle i to grøfter:

- Styringen blir for «detaljert» og stiller så tydelige rapporteringskrav og belønner så «effektivt» at tilpasningsdyktig ledelse forvitrer.
- Styringen blir for «utydelig» og er uten konsekvenser slik at de styrte ser at de kan gjøre hva de vil.

Sett i et mål- og resultatstyringsperspektiv betyr det at det oppstår problemer både hvis det telles for mye og hvis det gis for mye fleksibilitet. Det finnes ingen patentmedisin for hvordan ulike typer organisasjoner skal styres, organiseres og ledes. I denne utredningen er vi spesielt opptatt av kunnskapsorganisasjoner. Det som preger disse institusjonene er at de må forstås innen spenningsfeltet politikk, økonomi, fag, organisasjon og ledelse fordi

organisasjonene og deres ledere må operere i et krevende spenningsfelt mellom de rammer politikken og samfunnet setter og de muligheter ledere har for å få den organisasjonen og de faglig kompetente ansatte de leder til å være med seg på å realisere mål og samfunnsoppdrag. Som *politisk styrte organisasjoner* må kunnskapsorganisasjoner som universiteter, sykehus og teatre sees ut fra de samfunnsoppdrag institusjonene skal ha og de lover, budsjetter og finansieringsordninger myndighetene styrer med. Alle organisasjoner må forholde seg til det samfunnet de opererer i, og være relevante i forhold til samfunnsoppdraget og samfunnsutviklingen og de mål styret og eier har satt. Valg av styrings- og ledelsesmekanismer må tilpasses de oppgaver som skal utføres.

Sett fra myndighetenes side dreier styringsopp-gaven seg om hvilke *spilleregler* som bør utformes for å påvirke virksomhetenes atferd slik at de realiserer sine samfunnsoppdrag på en god måte. Her er det viktig å skille mellom etatsstyring og styring av selskap/foretak gjennom eierrollen. I de industrialiserte land styrer som tidligere nevnt myndighetene kunnskapsorganisasjoner med en kombinasjon av hierarkiske, markedsorienterte og verdiorienterte styringsmidler. Normer, kunnskap, idealer, uskrevede regler og taus kunnskap former kunnskapsorganisasjoners atferd og både byråkrater, politikere og markedet har vanskeligheter med å forstå den klan og kollegiale kulturen som former kunnskapsorganisasjoner.

Sett fra institusjonenes side dreier det seg om å tolke og tilpasse seg politiske og økonomisk/administrative mål og rammer og å *posisjonere* seg overfor pasienter, studenter og kulturpublikum. I rollen som *kunnskapsorganisasjon* preges organisasjonene av faglogikk, faglojalitet og av helse-tjenestens, medisinenes, kunstens og vitenskapens

sjel og av ledelsens arbeid med å *mobilisere* profes-sorer, skuespillere, overleger og andre ansatte til å arbeide for institusjonelle og kollektive mål. De lar seg i liten grad kommanderes gjennom byråkratiske kontrollordninger. Min erfaring er at yrkesutøvere med profesjonsbakgrunn er mer ledelsesresistente enn andre yrkesgrupper (Grund 2016). En kjent akademiker sa på et seminar for noen år siden at han var sterk tilhenger av ledelse, men «bare ikke ledelse av meg». Mannen er nå en høytstående embetsmann, og hans utspill illustrerer utfordringen med å styre og lede kunnskaps-organisasjoner.

På den annen side er det også min erfaring at ledere i kunnskapsorganisasjoner må desentralisere makt og ansvar så langt som mulig for å skape en kultur hvor kunnskapsarbeidere tar ansvar. Blir det for mange ledd og styringsnivåer i en kunnskapsorga-nisasjon, er det vanskeligere å få en ansvarliggjort kultur. I en kunnskapsorganisasjon er det spesielt viktig å forstå betydningen av respekt for delegert myndighet, fordi det er tilnærmet umulig å gjen-nomføre vanskelige omstillingsprosesser dersom overordnede myndigheter og ledere overprøver beslutningstakere med delegert beslutnings-myndighet. Det å *desentralisere* er den beste veien bort fra stive, byråkratiske organisasjonsformer til smidige, fleksible måter å organisere seg på for å utnytte den faglige kompetansen til den enkelte kunnskapsarbeider og til å håndtere en stadig raskere endringstakt.

Styring og ledelse av kunnskaps-organisasjoner – balansens kunst

Som leder av en kunnskapsorganisasjon vil du stå i et konstant spenningsforhold mellom de rammer samfunnet setter, særlig gjennom politikken, økonomien og teknologien, og de muligheter du har for å påvirke kunnskapsarbeideres mål

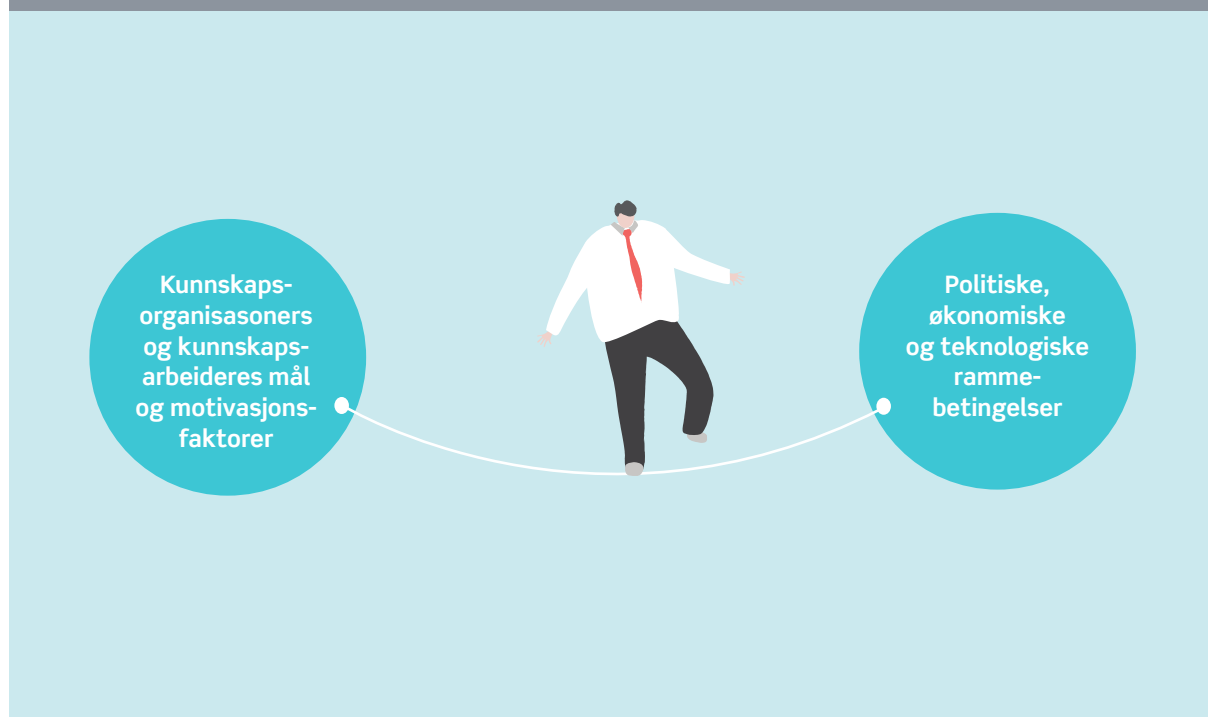
og motivasjonsfaktorer. Det å håndtere disse to forholdene er som beskrevet i figur 2.3 en balansens kunst.

Den kritiske suksessfaktor for at ledere skal håndtere denne balansen, er at det institusjonaliseres styrings- og kommunikasjonsprosesser mellom de som styrer og de som blir styrt, og de som leder og de som blir ledet, slik at målstyring og tillit hele tiden går hånd i hånd (Grund 2017). For å få dette til må det riktignok utøves balansekunst på høyt nivå. Styrings- og ledelsesprosessene må konsentreres på de vesentlige forholdene, de vesentlige avvikene og være støttende. Både de styrende og de styrte må ønske å levere gode prestasjoner. Styringens mål er å bidra til at alle aktører i styringskjeden har hovedoppmærksomheten på virk-

somheters samfunnsoppdrag og de verdier og politiske mål som ønskes oppnådd. Det krever igjen at det stilles krav både om å sette mål og om å dokumentere at det oppnås resultater og etableres meningsfulle læringsprosesser. Det er detaljstyringen, og ikke målstyringen, som må erstattes med tillit.

God styring og ledelse er både teknikk og kunst. Styring og ledelse som *teknikk* innebærer at politikerne, lederne og organisasjonene håndterer de formelle midler og linjer for styring: den *kunstneriske* ledelsen innebærer at ledere klarer å håndtere rammebetingelsene på en slik måte at de får menneskene i organisasjonene med seg. Som organisasjonsforskeren James March en gang sa det bør gode ledere både være gode *poeter* og

Figur 2.3 Styring og ledelse av kunnskapsorganisasjoner- balansens kunst



rørleggere (March 1988). Ledere må både kunne treffe beslutninger og håndtere mennesker, og bidra til å skape en kultur der en både bryr seg om hverandre og som premierer gode resultater. Ledelse er først og fremst relasjoner mellom mennesker. Det dreier seg om påvirkning for å nå organisatoriske mål.

I dag er det i norsk offentlig sektor for lett å gripe til for omfattende krav om rapportering bl.a. fordi virksomheter ikke har gode nok datainnsamlingsrutiner. Med de muligheter for god datainnsamling som følger av digitaliseringen kan en på sikt få standardiserte leveranser av data for kontrollfunksjonene uten å kreve detaljert rapportering av aktiviteter som er knyttet til å påvirke prestasjoner. Den teknologiske utviklingen kan skape grunnlag for å gi ledere mer tid til å drive den «kunstneriske» lederutøvelsen som er så avgjørende for å få kunnskapsorganisasjoner til å levere gode resultater. Målet for ledere i fremtidens digitale arbeidsliv må være å finne balansen mellom «high tech og high touch». Det er ikke omfattende måling og rapportering som er viktigst for å oppnå tillit mellom faglige aktører. På virksomhetsnivå er det viktig å konkretisere virksomhetens samfunnsoppdrag som bl.a. må sees i sammenheng med hvilke grunnleggende verdier som er bærende for virksomheten. På individuelt fagnivå er det viktig å konkretisere prestasjonsmål som den enkelte fagperson bør strebe etter.

Det å håndtere endringer er blitt en stadig viktigere utfordring for virksomheter og ledere. Det er blitt tydeligere at det trengs mindre styring og at mer ledelse gir endringskraft og bedre resultat for brukerne. Gjennom de senere år er det blitt større oppmerksomhet om betydningen av ledelse av menneskelige ressurser, dvs. av å øke ledernes kompetanse og å sette tydeligere krav overfor

mellomledere. I den sammenheng legges det også større vekt på å skape en organisasjonskultur hvor det er enighet om spillereglene for kommunikasjon mellom ledere på ulike nivåer og medarbeiderne om hvordan mål skal fastsettes og om hvilke mekanismer som må tas i bruk for å passe på at målene nås. Som tidligere prorektor Anne Lise Fimreite sier det i en vurdering av Universitetet i Bergen sin ambisjon om å innføre en ledelsesmodell basert mer på tillit og litt mindre på å styre ved å fastsette detaljerte mål: «Slik vårt opplegg er nå, har det både målstyring og tillit i seg. Det er utfordrende å integrere dette i ett system. Vi vil aldri finne det perfekte. Det er utfordrende, men det er også det som hele tiden tar systemene fremover» (Fimreite 2016).

Fra aktivitetsstyring til mål- og resultatstyring

Det foregår en løpende debatt om hvordan organisasjoner og medarbeidere i praksis bør styres og ledes. Særlig er debatten stor om betydningen av – og hensiktsmessigheten med – mål- og resultatstyring. Begrunnelsen for målstyring er at en kan forbedre organisasjoners og menneskers arbeid og prestasjoner ved å spesifisere mål. Som direktør-Hilde Singsaas i Direktoratet for økonomistyring sier det: «Det er vel ikke urimelig å sette mål for bruken av felleskapets ressurser og å si noe om hvorvidt målene nås eller ikke» (Singsaas 2018 a). Norge er et av de land som har kommet lengst med å integrere denne formen for styring i de offentlige budsjettprosessene. Allerede i 1985 ble metoden tatt inn i statens bevilgningsreglement og fra 1996 ble mål- og resultatstyring (-MRS-) pålagt alle statlige virksomheter som et styringsverktøy som skulle motivere statlige ledere og virksomheter til å forvalte ressurser på en mer effektiv måte enn den regel- og aktivitetsorienterte styringen som tidligere preget statsforvaltningen. Utgangspunktet for denne strategien var den sterke

utgiftsveksten på 1970-tallet og en omfattende prosess der det gradvis ble utviklet en styringsfilosofi om at den statlige styringen ikke skulle være detaljert og kontrollerende, men mer preges av desentralisering, tillit og ansvarliggjøring (Statskonsult 1999).

Gjennom de mange åra mål- og resultatstyring har vært det overordnede styringsprinsippet i staten har debatten om verktøyet vært høy langt utenfor statsforvaltningen. Tilhengerne trekker frem de gode intensjonene med systemet – å sette overordnede mål og så gi frihet i oppgaveløsningen, noe som igjen er en god mekanisme for å få opp effektiviteten i offentlig sektor. Kritikerne trekker frem at det i praksis har vært vanskelig å leve opp til intensjonene i MRS og at logikken i denne styringsformen nesten automatisk fører til at det legges for mye vekt på rapportering og administrativ ledelse for å ha tilstrekkelig kontroll. Debatten er komplisert fordi det som kritiseres mer er måten MRS har blitt brukt på enn på selve styringsverktøyet og hvordan det bør brukes.

Utfordringen er å bruke mål- og resultatstyring på en *riktig* måte dvs. at det skal settes få og tydelige mål og legges vekt på å utvikle en kultur for kommunikasjon, læring og kontinuerlig forbedring (Grund 2017, Singsaas 2018 a). I praksis har det vært vanskelig å få dette til fordi logikken og kulturen i politikk og forvaltning er så forskjellig, og fordi styring av offentlig sektor tradisjonelt har vært preget av null toleranse for feil. Mens den politiske kultur og logikk preges mye av omskiftelighet og at politikere har sin hovedoppmerksomhet på konkrete saker som gir mediadekning, preges norsk forvaltning av en forutsigbarhets- og kunnskaps- og regelorientert arbeidsform, noe som udypes i kap. 3. Mål- og resultatstyring har vist seg vanskelig å praktisere fordi politikere og forvaltningsledere har strevd med å definere tydelige mål

og fordi selve styringsprosessene i for liten grad har vært preget av medvirkning og selvledelse. Vi har for mange eksempler på at det er blitt satt for detaljerte krav til aktiviteter og ressursbruk eller lagt for mye vekt på det som lett kan måles. Politikerne har gjennom å sette aktivitetsmål demonstrert handlekraft. Mange statsfinansierte virksomheter måles på hva de gjør, men det slites med å utvikle gode styringsdialoger mellom virksomhetene og myndighetene om hva som bør gjøres for å oppnå enda bedre prestasjoner og resultater. For detaljerte aktivitetsmål har innnevret lokal handlefrihet. I Norge har vi i stor grad mer praktisert mål- og aktivitetsstyring enn mål og resultatstyring ved at overordnede organer med utgangspunkt i noen «hårete» politiske mål har pålagt statlige virksomheter for mange aktiviteter for å nå disse målene. Jakten på tallfestede indikatorer har ført til at ledere i offentlige virksomheter bruker for mye tid på det som kan telles. Når internasjonale studier viser at kunnskapsarbeidere generelt bruker over 50 prosent av arbeidstiden på administrasjon, henger det trolig sammen med at vi i styringen av offentlig sektor har drevet for mye med å kontrollere aktiviteter (Munchow 2016). Det å styre gjennom å lage hierarkier, regler og kreve rapportering av mange aktivitetsmål er ressurskrevende.

I den aktuelle debatt er det mye forvirring om sammenhengen mellom målstyring og ledelse basert på tillit. Mange hevder at en effektiv offentlig sektor krever at styring og ledelse må endres fra mål- og resultatstyring til en tillitsmodell (Kaski 2017). Jeg ser det annerledes. Målstyring er nettopp forutsetningen for den delegering og autonomi som ledelse basert på tillit innebærer. God bruk av målstyring må preges av gode mål, som ikke nødvendigvis må kvantifiseres, og tillit og bygge på styring ut fra vesentlighet, endringsbehov og virkninger. Det som teller kan ikke alltid telles,

og det som telles teller ikke alltid. Det er riktignok vanskelig å fastsette gode mål. Kvalitet er et krevende begrep og må i stor grad oppleves og formidles ved dialog. En *riktig* bruk av MRS krever derfor først og fremst at politikere i samarbeid med forvaltningen setter mål som er tydelige, enkle og relevante og at departementene (og kommunadministrasjonene) fyller sine roller som strategiske partnere som har gode dialoger med de enkelte offentlige virksomhetene, slik at det blir god sammenheng mellom den overordnede styringen og virksomhetenes interne styring og ledelse. I praksis må det jobbes for å finne kompromisser mellom det ideelle og det gjennomførbare. Den kritiske suksessfaktor er at det må være god kommunikasjon mellom det som gjøres i politikk, forvaltning og i den enkelte virksomhet.

Mål – og resultatstyring – hva er spesielt viktig?

Gjennom mange år styrte overordnede organer de enkelte statlige virksomheter gjennom detaljerte instruksjoner om hvordan aktiviteter og enkeltoppgaver skulle utføres. Gradvis vokste det fram en erkjennelse om at vi får mest velferd for fellesskapets ressurser hvis myndighetene i større grad konsentrerer seg om å stille opp mål for *hva* de vil oppnå og så overlater til nivåene under å bestemme *hvordan* målene kan oppnås. Det var den styringsfilosofien som førte til at mål- og resultatstyring ble innført som et verktøy for å få et bedre samspill mellom politikk, styring og ledelse av statlige virksomheter.

Det å sette «riktige» mål er en kritisk suksessfaktor for å bruke dette verktøyet på en god måte. Uten mål vet vi ikke om vi er på rett vei og om vi klarer å styre på de riktige tingene. På den annen side er det klart at det kan settes for mange mål, det kan velges feil mål og styringen kan være for mye preget av rapportering og kontroll. Til nå er det for mange eksempler på denne formen for styring som

er i strid med intensjonene i regelverket for styring i staten. Virksomheter skal hente inn tilstrekkelig styringsinformasjon, ikke mest mulig (Singsaas 2018 a). Utfordringen er å få til gode dialoger mellom de styrende og de styrte, og å ha oppmerksomheten konsentrert om å velge ut riktige mål og på å diskutere hvordan tiltak virker for brukere og samfunn. Måling er en nødvendig del av styring og ledelse. Det kreves både tydelige mål som reflekterer virksomhetens samfunnsoppdrag, og virksomheter og ledere må få handlingsrom for å nå målene enten de er kvantitative eller kvalitative. Uten mål er det vanskelig å prioritere, og mål er viktig for å utvikle en virksomhet til å bli en lærende organisasjon. Politikerne må forvente at virksomheter ansvarliggjøres og åpner opp om sine resultater. Styringen må oppleves som legitim og kontrollen som understøttende for de mål og resultater som ønskes oppnådd. Sett fra politikernes side er oppgaven å bli enige om politiske mål og satsingsområder og deretter å designe spilleregler som gir virksomheter og ledere ansvar, tillit og insentiver slik at de settes i stand til å gjennomføre strategier og nå mål. Hvis man bruker mål- og resultatstyring til læring og utvikling, settes virksomheter i stand til å oppnå resultater og å få til nødvendig omstilling og innovasjon slik at mål gjennomføres.

Mål- og resultatstyring bygger på de samme forutsetninger som tillitsbasert styring. Overordnede organer setter mål, virksomheter og ledere gis handlingsrom til å utøve lederskap og til å håndtere prioriteringer og fagfolk får handlingsrom for å bruke faget. Topplederen i en virksomhet må passe på at institusjonen ikke blir overadministrert og underledet, dvs. at det ikke brukes for mye ressurser i stabs- og støttefunksjoner ved at det bygges opp for kompliserte administrasjoner og for mange kontrollnivåer i forhold til den faglige aktiviteten som skapes i møte med brukeren. Selvsagt oppstår det konflikter i organisasjoner, men de bør

ikke fjernes ved pålegg. De må løses ved innsiktsfull ledelse og dialog der kunnskapsarbeidere og ledere på ulike nivåer får drøftet dilemmaene uten å bli beordret til lojalitet. Den viktigste suksessfaktoren for å lykkes med mål- og resultatstyring er som understreket flere ganger at det bygges en kultur basert på tillit og på at forholdet mellom aktørene i styringsdialogen preges av det Nils Arne Eggen en gang sa om hvordan bygge et godt (fotball)lag – «det dreier seg om å en utvikle kultur der alle jobber for å nå samme mål og for å spille hverandre gode».

For å oppnå gode resultater er vi avhengig av at politikere, styrer, ledere og medarbeider reflekterer over sine roller og sitt ansvar for å bidra til at det utvikles en tillitskultur og tar sitt ansvar for at det oppnås resultater. På den måten etableres det et godt samspill mellom de organer og ledere som har ansvar for den overordnede styringen enten det er et departement, en kommune eller et styre og de enkelte virksomheters interne styring slik at det blir kontinuerlig oppmerksomhet på vesentlighet, risiko, endringsbehov, virkninger og *læring*, ikke aktivitet og detaljer. Det dreier seg om å gjøre MRS til en metode og verktøy i den *strategiske prosessen* som må være mellom de styrende organer og de enkelte virksomheter og mellom de enkelte ledere og fagfolk. For å få det til må de som sitter i styrings- og lederposisjoner utvikle god teft for når det bør styres etter tallfestede mål og når det er mer hensiktsmessig å styre etter verdimesse og skjønnsmessige mål som det er uhensiktsmessig å tallfeste. På makronivå kan MRS bidra til at myndigheter prioriterer bestemte tiltak og velger ut klare mål som virksomheter skal styres etter. På mikronivå kan MRS skape forutsigbarhet og tillit på den enkelte arbeidsplass ved at ledere formulerer klare mål, uttrykker klare forventninger til resultater og har gode dialoger med medarbeidere. Det å styre og lede på en god måte dreier seg om å finne den

rette balansen mellom å gi virksomheter og medarbeidere tillit, å ha rimelig kontroll over hvordan knappe offentlige ressurser blir brukt og at de ulike virksomhetene og de ansatte leverer gode prestasjoner.

Ledere som har avtalt mål og forventninger med sine medarbeidere *må slutte* med aktivitetsstyring og gi medarbeidere muligheter til å bruke egen erfaring og kompetanse. Det dreier seg om å håndtere relasjonen tillit og kontroll på best mulig måte. Kontroll kan innføres ved makt, men ikke tillit - den må skapes og den må utvikles. Det sentrale i en tillitsrelasjon er at de som styrer og leder – innenfor avklarte rammer og mål – gir de som skal styres og ledes stor grad av frihet i det daglige arbeidet. Det er ikke noe alternativ til MRS som det viktigste styringsverktøy i offentlig sektor. Problemet ligger i *praktiseringen*. I dag er det for mye aktivitetsstyring i offentlig sektor, bl.a. fordi politikere i litt for stor grad vil «ta grep» og skal vise handling ved å komme med utspill som ikke er forankret i strategier og planer, og fordi departementene ikke har vært flinke nok til å operasjonalisere politiske mål til styringsparametere. Gradvis har imidlertid myndigheter og ledere på mange politikkområder og i ulike virksomheter blitt bedre til å praktisere MRS på en riktig måte, dvs. å sette opp *klare mål* og å gi *tillit* og ha gode styringsdialoger.

Jo flere deler av offentlig sektor som blir mer systematiske i bruken av MRS som styringsverktøy, jo lettere vil det også være å bygge tillit og forståelse mellom de mange delene av offentlig sektor om hverandres roller og oppgaver. Et godt samspill mellom de ulike departementene og mellom ulike virksomhetene vil bl.a. være svært avgjørende for at det politiske Norge skal håndtere digitaliserings muligheter på en god måte.

Mål- og resultatstyring som politisk verktøy

«De fleste ser at vi er heldige her i landet. Norge er et land det er godt å bo i, og det er en grunnfestet tillit til det politiske systemet og til at offentlige beslutninger er ryddige, åpne og etterprøvbare. Om vi ser til land hvor denne typen tillit er fraværende, skjønner vi hvor viktig den er» sier tidligere statsminister Jens Stoltenberg (Stoltenberg 2016). Skal politikken virke, må den ha et godt apparat å virke i og den må håndtere de utfordringer samfunnet står overfor. Norge befinner seg i en tid med store brytninger. Vi får mindre inntekter fra olje- og gassnæringen samtidig som vi får flere eldre å forsørge, og digitaliseringen stiller helt nye krav til hvordan vi styrer, organiserer og leder.

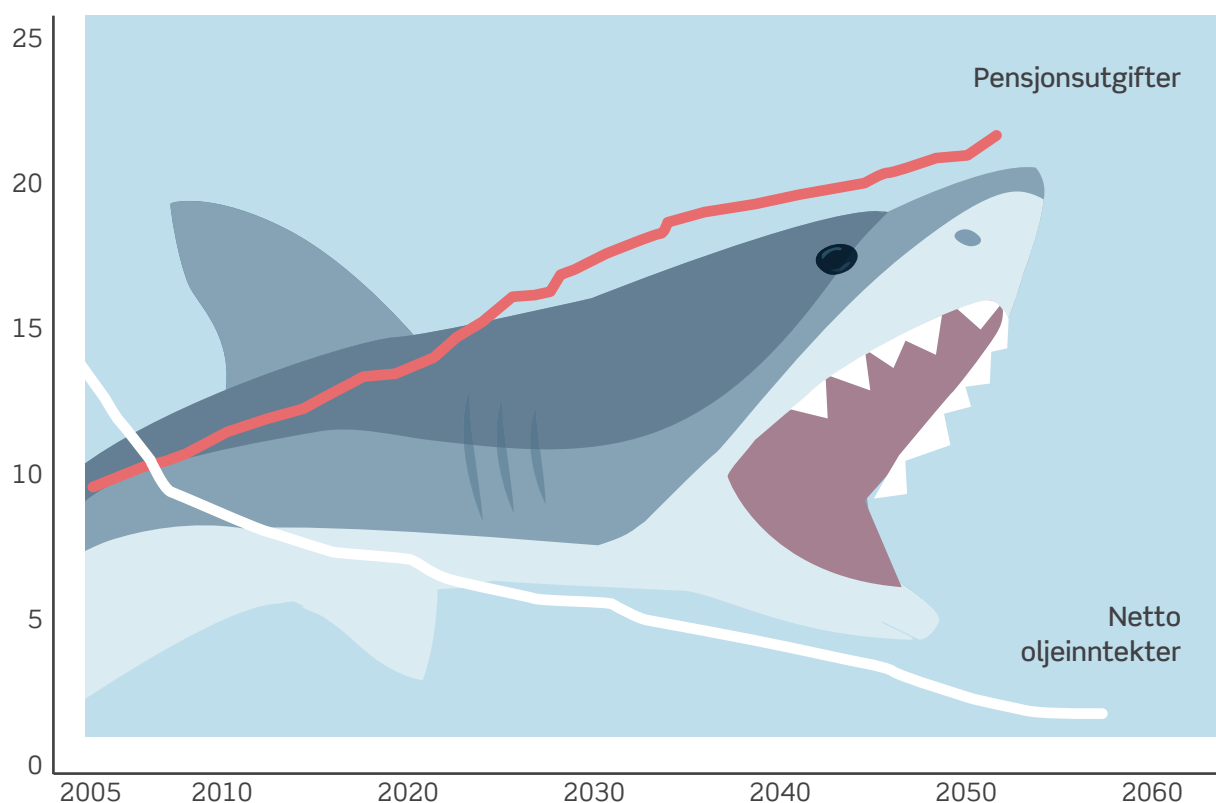
Formålet med dette kapitlet er å vise forskjellige sider ved bruken av mål- og resultatstyring som politisk styringsverktøy. Kapitlet tar utgangspunkt i en kortfattet beskrivelse av politisk-økonomiske utfordringer som må håndteres i åra fremover. Deretter belyses kritiske forutsetninger for at mål- og resultatstyring kan gjøre det lettere å håndtere disse utfordringene. Kapitlet avsluttes med vurderinger av noen utfordringer ved bruk av mål- og resultatstyring innen tre politikkområder – helse, høyere utdanning og kultur. Som tidligere nevnt er det viktig med skreddersøm når en skal utforme gode MRS systemer. Som det sies i reglementet for økonomistyring i staten § 4 må «Mål og resultatstyring tilpasses virksomhetens egenart». I dette kapitlet skisseres noen hovedspørsmål som styringsdialogen mellom departementene og de ulike politikikutøvende virksomhetene innen helse, høyere utdanning og kultur bør dreie seg om.

Politiske og økonomiske utfordringer

Politikk handler om å finne løsninger på fellesskapets problemer og utfordringer, gjennom de mekanismer politikerne har til rådighet. I åra fremover er det særlig to utfordringer på det politisk-økonomiske området som stiller store krav til god politisk styring:

- Kravet om å få opp effektiviteten i offentlig sektor og foreta strengere prioritering fordi oljenæringen ikke lenger vil være den motor og finansieringskilde som har berget norsk økonomi, og fordi mye ressurser er bundet opp til å håndtere økningen i helseutgifter og pensjoner til det økende antall eldre (jf. «haikjeft figur 3.1»)
- Å håndtere en teknologisk utvikling som innebærer at nesten alle arbeidsprosesser blir automatisert og digitalisert. Den digitale utfordringen dreier seg først og fremst om å skape en digital modenhet i de ulike offentlige virksomhetene og å forstå brukernes behov.

Figur 3.1 Haikjeften og begrunnelsen for en pensjonsreform
(Rune Ervik og Tord Skogedahl Linden, 2015)



De siste 15 åra har vært en økonomisk gullalder. Våre politikere har hatt mye midler å rutte med og det har vært en sterk ekspansjon av offentlig sektor. Fremtiden blir vanskeligere. Oljeinntektene synker, produktivitsveksten har gått ned, økningen i antall eldre gjør det dyrere å drive velferdsstaten og vi skal omstilles til et grønnere samfunn. Norsk økonomi står ved et vendepunkt fordi vi vil få mindre oljeinntekter til å betale for de varer vi må importere og for offentlige utgifter. Nesten hver 6. krone i utgifter på statsbudsjettet 2017 er en oljekrone. Når nå oljefondet brått har sluttet å vokse, vil fremtidige finansministre komme til å merke at pengerikligheten vil avta. I fremtiden vil

vi – i tillegg – på grunn av den demografiske utvikling, få langt flere pensjonister og større helseutgifter. I 2026 vil historiens største barnekull bli 80 år og legge enda større krav på samfunnets ressurser. Denne demografiske utviklingen kommer «bratt, men ikke brått» (Hagen 2016).

Diskusjonen om hvordan samfunnet skal klare å håndtere de økonomiske utfordringer knyttet til den demografiske utvikling har vært på dagsorden de siste 20 åra og er gjentatte ganger blitt grafisk illustrert med bildet av «haikjeften» jf. figur 3.1. Haikjeft er visualiseringen av forholdet mellom fremtidige petroleumsinntekter og pensjons-

kostnader som bl.a. ble brukt av myndighetene for 14–15 år siden for å illustrere hvorfor vi måtte få en pensjonsreform. Som figuren på forrige side viser, har det politiske Norge lenge vært bevisst på at linjene for de to indikatorene mot 2060 ville strekke seg i motsatt retning og danne et bilde som likner en åpen kjeve.

Produktivitetskommisjonen har i to rapporter (NOU 2015:1, NOU 2016:3) og Finansdepartementet har i Perspektivmeldingen analysert de langsiktige økonomiske utfordringene for Norge (Meld.St 29 (2016–2017)). Hovedkonklusjonen i disse viktige dokumentene er at høyere produktivitetsvekst i offentlig sektor er kritisk for bærekraften i offentlige finanser.

Perspektivmeldingen antyder at det vil åpne seg et stort utgiftsgap mellom statens fremtidige utgifter og inntekter. Norge vil, i følge denne meldingen, mangle 50 milliarder kroner hvert tiår mellom 2030 og 2060 for å balansere statsbudsjettet dersom statens inntekter og utgifter fortsetter å utvikle seg slik forutsetningene er i dag. Spørsmålet er hvordan en finansminister etter 2030 hvert år skal håndtere å finne 5 milliarder kroner for å saldere budsjettene.

Både i Produktivitetskommisjonen og i Perspektivmeldingen er det dokumentert at det som tidligere nevnt er beregnet at det er et stort effektiviseringspotensiale i offentlig sektor (NOU 2016:3 og Meld.St. 29 (2016–2017)). For politikerne er det en viktig oppgave å utforme styringen slik at store deler av dette potensialet kan hentes inn.

Mål- og resultatstyring som virkemiddel for effektiv ressursbruk

Spørsmålet fremover er ikke ja eller nei til om politikerne bør bruke mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring må være et sentralt element i den styringscocktailen politikerne bør bruke for å få en best mulig utnyttelse av de knappe ressurser offentlig sektor disponerer. Det er ikke noe alternativ for styring av offentlige virksomheter å gå tilbake til en styringslogikk basert for mye på regler, prosedyrer og aktivitetsstyring. For de fleste offentlige virksomheter er det, som tidligere nevnt, bedre å styre gjennom mål- og resultatstyring enn å bruke markedet eller å ha sterk fagstyring. Utfordringen er å få til gode styringsdialoger mellom de styrende og de styrte. For å få det til må oppmerksomheten konsentreres om hvorvidt man måler de riktige tingene, om målene er realistiske og om virksomhetene er offensive og modige nok i de prosesser som må gjennomføres for å nå politiske mål.

I åra framover kommer hverken høyresiden eller venstresiden utenom samfunnsøkonomiske realiteter, det vil si strengere prioriteringer av offentlige utgifter. Samtidig går vi mot en fremtid med store digitale transformasjoner. Vi vil bli mer avhengig av både tydelige politiske mål, organisasjoner med gjennomføringskraft, og ledere som har tillit hos og til sine ansatte som vil ha enda tyngre teknologisk kompetanse. Ved å ta i bruk teknologisk kunnskap og innovasjon for å utvikle tjenester som folk vil ha, kan digitale tjenester langt på vei bli den nye oljen. Målet må være at digitaliseringsarbeidet går hånd i hånd med å forbedre og reorganisere eksisterende arbeidsprosesser, til det beste for landets innbyggere og for de organisasjoner som skal levere fremtidens tjenester.

Hvordan bør så det politisk-administrative Norge forholde seg til kravet om økt effektivitet i bruken av ressurser? Direktoratet for forvaltning og IKT – Difi – har identifisert fem faktorer som hemmer effektivisering og to nøkler som vil gi økt handlingsrom for effektivisering (Difi 2016).

Faktorer som hemmer effektivisering:

- Mange statlige virksomheter mangler *kultur* for å håndtere den digitale utvikling og gjennomføre endringer som krever nedbemanning, omfordeling av ressurser eller flytting av medarbeidere. Det store digitaliseringsbildet er at utviklingen skjer for spredt, og at det går for sakte.
- Ønsket om effektivisering blir i noen sammenhenger trumfet av en *politisk logikk* der politikere kommer med nye ad-hoc rettede oppgaver uten tilsvarende nedprioritering av andre oppgaver.
- *Silotenkning*, revirorientering og manglende helhetstenkning og insentiver til å ta ansvar ut over egen virksomhet og avdeling.
- Manglende *kompetanse* i hvordan arbeidsgiverrollen gir handlingsrom for å effektivisere.
- Manglende *endringserfaring* og begrenset mobilitet hos ledere.

Nøkler for økt handlingsrom for effektivisering:

- Styrke koblingen mellom sentralt initierte og lokalt initierte effektiviseringstiltak. Det krever bl.a. at de sentrale ledere i departementer og direktorater har en tydelig fornyingsagenda, at kommunikasjonen mellom departementer og underliggende virksomheter preges av tillit og at mål- og resultatstyringssystemet fungerer på en god måte.

- Sentral tilrettelegging for effektivisering. Det krever bl.a. at departementene blir tydeligere i å stille krav om endringer og effektivisering.

Gjennom de siste 10–15 åra har regjeringer klart å løse gjennom reformer og omstillinger fordi de har hatt oljepenger og et forutsigbart flertall i Stortinget bak seg. Nåværende regjering har det ikke så lett. Det politiske flertallet er skjørt og oljepenger kan ikke brukes på samme måte som smøremiddel i krevende omstillingsprosesser. Det blir vanskelig å få politisk aksept for nødvendige reformer som innebærer økonomiske innsparinger. Fordi reformer ofte er upopulære når de vedtas og gjennomføres, er det lett å utsette dem til de blir overnødvendige, særlig hvis det ikke kan oppnås enighet om dem. For å håndtere denne situasjonen kreves det et systematisk løpende forbedringsarbeid hvor riktig bruk av mål- og resultatstyring vil være et viktig virkemiddel for å få en reell vurdering av om ressurser til enhver tid brukes riktig. Gjennom riktig bruk av MRS har politikerne et verktøy som gjør det lettere å vurdere hva vi skal slutte å bruke penger på for å få i gang noe nytt.

Det er viktig å unngå at trangere rammer, gjennom økt angst for redusert måloppnåelse, gir mer detaljstyring. Vi må tvert imot bruke trangere rammer til å sikre bedre styring, gjennom tydeligere prioritering og til å skape en kultur for endring og eksperimentering for å håndtere digitaliseringens muligheter. Et virkemiddel for å håndtere tilpasningen til strammere budsjetter og digitaliseringens muligheter er å bruke MRS som politisk verktøy, dvs å gjøre MRS virkelig til kjernen i den «styringscocktailen» som alltid vil prege norsk offentlig sektor. Systematisk bruk av MRS er bl.a. viktig som referanseramme for hvordan det politiske Norge skal håndtere de årlige stasbudsjettene. Et tiltak som Solberg – regjeringen har innført i forbindelse med

de årlige statsbudsjettene er en avbyråkratiserings- og effektivitetsreform som betyr at alle statens budsjettposter må kuttes med mellom 0.5 og 0.8 % årlig – før den har startet diskusjonen om påplussinger på utvalgte satsingsområder. Bakgrunnen og begrunnelsen for denne strategien er at det må legges press på forvaltningen til å få mer ut av hver krone ved at slike budsjettkutt gir et insentiv til å tenke innsparing og effektivitet «nedenfra» i egen virksomhet. Regjeringens forventning er at arbeidsprosessene skal bli enklere og at byråkratiet minsker, men det er usikkert hva som praktisk skjer. Fra mange offentlige virksomheter sies det at kuttene i stedet går direkte ut over tjenestene. Gjennom mer systematisk bruk av mål- og resultatstyring har departementssystemet en mekanisme for å håndtere dette forholdet mellom de årlige budsjettvedtak og det langsiktige effektiviseringsarbeidet.

Det er spesielt to kritiske suksessfaktorer for at mål- og resultatstyring skal være et bra politisk verktøy:

- At det er god kommunikasjon mellom politikk, forvaltning og virksomhet
- At det fastsettes *riktige* politiske mål

Forholdet politikk, forvaltning, virksomhet

For å få offentlig sektor til å fungere på en god måte må det være et godt samspill mellom politiken, forvaltningen og den enkelte offentlige virksomhet. Forholdet mellom politikere og forvaltning er avgjørende for om politikken som vårt demokrati har stemt fram blir satt ut i livet. Forvaltningen har tre viktige oppgaver:

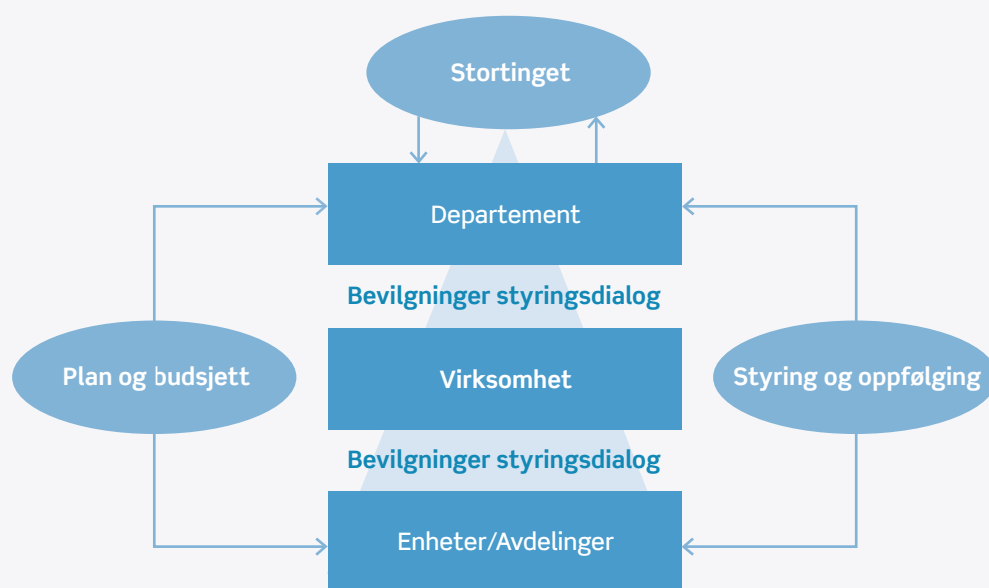
- Å være et faglig sekretariat og et saksforbedrende organ for politikerne
- Å utøve sektormyndighet
- Å styre underliggende virksomheter

Forvaltningen skal både hjelpe til med å få politikerne til å treffe «kloke» beslutninger og til å passe på at politiske vedtak blir gjennomført på en god måte gjennom ulike offentlige (og noen ganger private) virksomheter. I den sammenheng er det viktig å ha oppmerksomhet på at overordnet myndighet vil ha en ulik styringsrolle overfor virksomheter som er en del av staten (eller kommunen) som juridisk person og virksomheter som er organisert utenfor staten (eller kommunen) som juridisk person. Forvaltningen skal legge frem sine vurderinger etter beste skjønn, uansett hvor lite politisk ønskelig de vil være for en statsråd (eller en byråd). Samtidig skal forvaltningen følge opp politikernes intensjoner og beslutninger, både ved forberedelser og iverksettelsen av politikken, selv om de er faglige uenige i tiltaket. Som jussprofessor (nå regjeringsadvokat) Fredrik Sejersted har sagt det «Embetsverket skal både være et redskap for regjeringens politikk og et potensielt redskap for en hvilken som helst regjering».

Stortinget er vårt øverste folkevalgte organ som (etter utredninger og forslag fra regjeringen) vedtar lover og som fatter beslutninger om overordnede målsettinger og økonomiske bevilgninger, jf. figur 3.2 som illustrerer det formelle forholdet mellom Stortinget, de enkelte departementer og de enkelte offentlige virksomhetene.

Selv om det formelt sett er Stortinget som har mest makt, er det regjeringen og de enkelte departementer som gjennom sitt utredningsarbeid som legger hovedpremissene for de politiske vedtak som treffes, bl.a. om offentlig pengeforbruk. Departementene har en viktig rolle med å iverksette politiske vedtak. Det store mangfoldet av underliggende virksomheter betyr at de enkelte departementers styring av underliggende virksomheter må tilpasses egenarten til den enkelte virksomheten som skal styres. Koblingen mellom mål og

Figur 3.2: Forholdet mellom Stortinget, departement og den enkelte statlige virksomhet



bevilgninger gjøres i statsbudsjettet, som fastsetter de økonomiske bevilgningene til ulike virksomheter. Når budsjettet er vedtatt, utformer de enkelte departementer tilskuddsbrev til de virksomheter som får støtte over statsbudsjettet. Brevet sendes så snart som mulig etter at nødvendige politiske vedtak er fattet. For de virksomheter som er en del av staten som etat ledsages bevilgningen av et tildelingsbrev som formidler de overordnede mål og styringsparametere departementet ønsker at virksomheten skal nå. Den enkelte underliggende virksomhet må, med utgangspunkt i tildelingsbrevet, utarbeide tiltaksplaner og interne budsjetter som gjør det mulig å styre aktiviteter i egen organisasjon. På denne måten skal de overordnede målene fra Stortinget bli brutt ned, via departementet til den enkelte statlige virksomhet og til ulike enheter og avdelinger, slik det går fram

av figur 3.2. Utfordringen er å få til det best mulig samspillet i denne styringskjeden. Utgangspunktet for de årlige budsjettvedtak er de forslag til og begrunnelser for statsstøtte som de enkelte virksomheter har kommet med. I den forbindelse er det selvsagt avgjørende i hvilken grad virksomheter har kunnet dokumentere at de har innfridd de krav som er stilt i budsjettprosessen.

Forholdet mellom politikere, embetsverk og forvaltning har vært analysert til alle tider og må sees fra flere sider. Som det sies i den danske ledelseskommisjonen vil rollefordelingen mellom politikk og forvaltning aldri være 100 prosent klar «fordi de politiske fastlagte rammer for driften overlader et vist beslutningsrum til administrationen. Politikerne hverken kan eller vil spesifisere deres politikk med en sådan præcision, at driftsledelsens

gjennomførelse af den bliver til en teknisk opgave, som lader seg løse uten slør» (Ledelseskommisjonen 2018).

Fra politisk hold er det enighet om at den norske sentralforvaltning er mer effektiv, lojal, kompetent, åpen og ukorrupt enn forvaltningen i de aller fleste andre land. Den har høy kompetanse som kan gi politikerne råd på de fleste områder. Tidligere kunnskap- og miljøminister Bård Vegard Solhjell beskriver forholdet mellom politikere og embetsverk slik: «Vi politikarar er nesten åleine hjemme, omgitt av hordar av fagfolk som kan langt meir enn oss og står for nesten all samla arbeidskapasitet. Embetsverket er klår over si føremon, men også over eit helt sentralt faktum – det er politikarane som bestemmer til sist» (Solhjell 2017). Det betyr imidlertid ikke at politikere i regjeringen skal styre i detalj. Det er viktig å skille mellom fag og politikk. Det skal heller ikke være slik at at viktige prinsipielle avklaringer ikke løftes til politikerne i forkant. Når du jobber i et departement, må du lære deg å forstå politikken logikk og at egentlig kan alt som skjer i et departement bli en politisk sak. Tilsvarende er det i en kommune hvor forholdet mellom politikk og administrasjon kan være enda tettere enn på statlig nivå.

Grensegangen mellom lojalitet og uavhengighet, mellom faglig integritet og respekt for folkestyret, er krevende. Gjennom mine år som embetsmann i ulike departementer så jeg på nært hold hvordan den norske forvaltningen var preget av verdiene – lojalitet, nøytralitet, faglighet og av en forvaltnings-sikk preget av skriftlighet, dokumentasjon, likebehandling, rettssikkerhet og åpenhet. På den annen side så jeg også på nært hold en politisk kultur preget av en jakt på å styre gjennom å velge ut aktivitetsmål som demonstrerer politisk handlingskraft.

I Norge har vi politikere og embetsverk som håndterer *spenningsfeltet* (som alltid vil være der) mellom politikk og administrasjon på en god måte. I praksis vil forholdet kunne være både preget av motstand og beundring. Enkelte mener embetsverkets makt i en del tilfelle er blitt for stort. Den kjente samfunnsforskeren Rune Slagstad – har kritisert samspeilet de senere år når han i et avisinnlegg og et foredrag sier at politikerne nå er redusert til en slags saksbehandlere for «doldisbyråkrater» (Slagstad 2016). Som «bevis» på at politikere har abdisert i den politiske styringen trekker han frem fusjonsprosessene rundt det nye Nasjonalmuseet og Oslo universitetssykehus som han mener er drevet frem av sterke embetsmenn og ikke av politikere. På den andre siden er det (tidligere) embetsmenn som trekker frem at det de senere år er tendenser til at grensene mellom politikere og embetsverk har blitt tråkket over av politikere. Tidligere ekspedisjonssjef og departementsråd i Samferdselsdepartementet Eva Hildrum sier det slik: «Der hvor byråkraten trekker en grense mot å bli trukket inn i den partipolitiske sfæren, kan en statsråd meget vel oppfatte det som utidig forpurring av behovet for å markere seg i forhold til egne (og potensielle) velgere» (Hildrum 2017). Personlig har jeg i min rolle som embetsmann på nært hold sett embetsmenn som har tatt på seg en «oppdragerrolle» overfor egen politisk ledelse slik at det treffes «kunnskapsbaserte» beslutninger.

Det som er viktig i sammenheng med bruken av MRS som politisk styringsverktøy er at det alltid vil være et spenningsfelt mellom politikken kultur og logikk som preges av forventninger om omskiftelighet og forvaltningens kultur og logikk som preges av ønsket om forutsigbarhet. Politikere krever ofte innflytelse og påvirkninger også på enkeltsaker utover det som gjøres gjennom lovgivning og budsjettvedtak. Statlige ledere må imidlertid ha

uavhengighet og forutsigbarhet for å sikre rasjonelle beslutninger og faglig forsvarlig saksbehandling i henhold til lover og regler, forebygging av vilkårlighet. For å få en god bruk av mål- og resultatstyring som et politisk verktøy er det viktig at det etableres et godt samspill mellom politikk og forvaltning. Som det sies i en rapport fra det svenske Statskontoret om forutsetningene for tillitsbasert styring av statsforvaltningen, må forholdet mellom politikere og embetsverk skapes og opprettholdes gjennom en gjensidig respekt for «varandras roller» (Statskontoret 2016).

Utredningsinstruksen og ønsket om kunnskapsbasert beslutningsunderlag

Det er enighet om at utformingen av politiske tiltak alltid vil bygge på en blanding av «harde fakta», vitenskapelig materiale og mer «skjønnsmessige» vurderinger. Gjennom riktig bruk av mål- og resultatstyring kan myndighetene få fram faktamessige og verdimessige vurderinger som må gjøres når politikerne skal treffe krevende beslutninger. Kunnskapsforankring er, i tråd med mål- og resultatstyringens tankesett, en forutsetning for å få legitimitet for den rollen vi ønsker at staten med sine politikere, forvaltning og ulike virksomheter skal spille. I enkelte saker er det riktignok naturlig at politikere ikke gjør som fakta tilsier og forskningen anbefaler. Hvis ikke var det jo egentlig overflødig å ha politisk styring. Det forskningen, utredninger, evalueringer og innsamling av statistikk og intervjuer av bl.a. brukere og beslutningstakere, kostnadsanalyser, kostnadseffektivitetsanalyser mv. kan bidra med er at politiske, forvaltningsmessige og faglige beslutninger i størst mulig grad kan baseres på et kunnskapsgrunnlag og en best mulig beskrivelse av virkeligheten. Dermed kan dette sikre grunnlaget for å treffe *kloke* beslutninger. Vi oppnår da en *kunnskapsbasert* politikkutvikling, og ikke en politikkbasert kunnskapsutvikling.

Gjennom en kunnskapsbasert tenkemåte har politikere og ledere et godt utgangspunkt for å stille kritiske spørsmål, bl.a. i budsjettssammenheng, om hvordan ulike offentlige tiltak egentlig fungerer. Derved får politikerne et utgangspunkt for å fordele ressurser ut fra formålsorienterte og samfunnsøkonomiske hensyn, dvs. å bruke mål- og resultatstyring på en riktig måte. Som det sies i langtidsplanen for norsk forskning er det viktig å ha kunnskap og kompetanse som kan hjelpe politikerne til å treffe kloke beslutninger slik at ressursene brukes effektivt bl.a. i forhold til de krav som den demografiske utviklingen stiller (Meld.St. 7 (2014–2015)).

Dette ønsket om et kunnskapsbasert beslutningsunderlag stemmer overens med kravene i den såkalte utredningsinstruksen som fastlegger at det i forkant av beslutninger om reformer, regelendringer eller investeringer skal gjennomføres en utredning hvor seks spørsmål skal besvares:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkninger av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningen for en vellykket gjennomføring?

Ansvar for å forvalte utredningsinstruksen er lagt til Finansdepartementet, som har delegert det operative forvaltningsansvaret til Direktoratet for økonomistyring (DFØ). I den sammenheng undersøkte DFØ i 2016 i hvilken grad departementene, og dermed statsrådene, følger opp plikten de har til å utrede før vedtak treffes. Resultatet var skuffende – 7 av 10 utredninger i 2015 tilfredsstilte ikke

kravet om å vurdere alternative tiltak til det ene man utredet (DFØ 2017). Mer konkret viste denne undersøkelsen at departementene (og politikerne) er gode på problemskrivelsen, men som politisk redaktør i Aftenposten Trine Eilertsen sier, er det svært uheldig at: «Vi ser at utredningene generelt har mangelfulle virkningsvurderinger. Det er i mange tilfeller kun de positive virkninger av tiltakene som fremheves, mens det kan synes som om negative virkninger i stor grad er fraværende» (Eilertsen 2018).

Det foregår en del evaluering av egen virksomhet i norsk statsforvaltning (Askim, Døving og Johnsen 2012). For å få en bedre bruk av mål- og resultatstyring som politisk styringsverktøy og bedre praktisering av utredningsinstruksen kreves det imidlertid et mer systematisk analysearbeid. I dag finnes det for eksempel ingen krav til forskningsbaserte evalueringer av store reformer og forsøksordninger. NAV- reformen ble aldri utformet slik ekspertgruppen i forkant foreslo. Justeringene underveis var heller ikke i tråd med det evalueringen påpekte. I prosessen med å slå sammen kommuner har en i liten grad benyttet den omfattende forskning som tilsvarende reform i Danmark har frembrakt eller den kunnskap vi allerede har om kommuner og kommunestruktur i Norge (Fimreite 2016). Det bør derfor legges mer vekt på forskningsbaserte evalueringer av store reformer, og ny politikk og reformer bør ofte implementeres gjennom forsøksordninger.

Større politiske beslutninger treffes riktignok i dag sjelden av Storting og regjering uten foregående utredninger. En viktig side ved utformingen av norsk politikk er at det nedsettes ekspertgrupper og partssammensatte utvalg som ved hjelp av alt tilgjengelig bakgrunnsmateriale ofte legger frem sine forslag i ekspertrapporter og/eller NOU

–utredninger. Derved blir disse viktige premissleverandører og arenaer for partsforhandlinger ved politikkutformingen. Utvalg har tradisjonelt vært den viktigste måten for å få forskning og systematisk kunnskap inn i politiske beslutninger, både her i landet og internasjonalt. I åra fremover bør slike utvalg i større grad enn de har gjort til nå prøve å besvare de 6 spørsmålene som er stilt i utredningsinstruksen. Får vi til det blir det lettere å bruke MRS som et politisk verktøy og et effektivt virkemiddel for å bedre ressusbruken i offentlig sektor.

Fastsetting av politiske mål

Den mest krevende oppgaven i å bruke MRS som et verktøy for god politisk styring er å fastsette de *riktige* politiske målene. Det er tverrpolitisk enighet om at vi skal ha en sterk stat og en offentlig sektor med ambisiøse mål. Gjennom en sterk vekstperiode i hele etterkrigstiden ekspanderte staten både i bredden og dybden og stadig flere områder ble gjenstand for statlig tiltak, styring og kontroll. På den måten har vi utviklet en mangfoldig stat, som driver med mange ting – samfunnsstyring og myndighetsutøvelse, interesseavveining og konfliktløsning, verdi og kulturforvaltning, tjenesteyting, fordelingsadministrasjon, næringsdrift, samarbeidspartner med privat virksomhet og egen administrasjon. På alle disse områdene er det behov for at politikerne stiller opp noen overordnede mål det bør styres etter.

Norske politikere blir kritisert både for at de mangler visjoner og for at de er for opptatt av detaljer. De mål som fastsettes, bl.a. i regjeringserklæringer og stortingsmeldinger, er mange, generelle og vage. Dette henger som Åge Johnsen (Johnsen 2017) sier det mye sammen med at vage mål gir politisk handlefrihet for å:

- Unngå eller utsette konflikt (inkonsistens)
- Lage flertall (vinnende koalisjoner)
- Skape visjoner og legitimere
- Ta ære
- Unngå ansvar

Vi må erkjenne at det i et i liberalt demokrati som Norge alltid, som beskrevet i de tidligere kapitlene, vil være strid om hvilke konkrete mål politikken skal styres etter. Et karakteristisk trekk ved den norske politiske kultur og logikk er at det vil være debatt om hvilke mål det skal styres etter. Når det skal settes politiske mål, må det tas hensyn til mange aktørers interesser. I et samfunn med store politiske ambisjoner, aktive medier og hvor vi på mange områder mangler kunnskap om sammenhenger mellom politiske mål og virkemidler, vil det være uenighet i hva som er de riktige mål å styre etter.

En analyse av mål og resultatstyring i NAV gir en god beskrivelse av hvor krevende det er å analysere forholdet mellom de overordnede mål og de resultatindikatorer som brukes i den praktiske styringen av en offentlig virksomhet (Roaldsnes 2018). De politiske myndigheter har fastsatt at NAVs viktigste mål er «flere i arbeid og færre på trygd». Dette måles hver måned ved å se hvor mange av NAVs tidligere brukere som har overgang til arbeid. Sett fra et styringsperspektiv er det interessante spørsmålet hva det enkelte NAV-kontor bør gjøre for å nå dette målet. I sin analyse finner Roaldsnes at det er store svakheter ved den aktivitetsindikatoren som NAV-kontorene bruker for å se om de når de overordnede målene. I praksis tar det vesentlig lengre tid enn 1 måned å få overgang mellom trygd og arbeid, og de viktigste forholdene for å få til overgang mellom trygd og arbeid ligger utenfor NAV-kontorets innsats. I følge Roaldsnes har derfor NAV organisasjonen fått for

liten læringseffekt ut av den måten de har praktisert mål- og resultatstyring (Roaldsnes 2018). På den annen side er det klart at prosessen med å jobbe med å styre etter mål har bidratt til at NAV leverer bedre resultater enn tidligere.

At det er vanskelig å fastsette politiske mål betyr *ikke* at politikerne skal la være. I stedet for å lete etter de perfekte målformuleringene, må det jobbes for at de politisk-administrative prosessene organiseres med sikte på å minimalisere barrierene for å få fastlagt noen konkrete politiske mål som offentlige virksomheter kan styres etter. Innenfor de fleste politikkområder og offentlige virksomheter er det formulert et samfunnsoppdrag som mer eller mindre tydelig omtaler hvilke formål og verdier som ønskes realisert. Gjennom gode politisk-administrative styringsprosesser kan det skapes barrierer for at politikere for lett griper til krav om omfattende rapportering på «upresise» indikatorer. Det er for eksempel forståelig at politikere, når det skjer grove feil på områder politikerne er opptatt av (som at barn mishandles, at pasienter utsettes for grov feilbehandling, at forskere fusker osv.), vil innføre kontrollordninger og aktivitetsmål som dokumenterer politisk handlingskraft. På den annen side er det en bedre strategi å sette tydelige krav til ledere og til at det etableres bedre læringsmekanismer og læringsarenaer enn vi har i dag, enn å innføre detaljerte kontrollordninger og rapportering, som alle ledere og ansatte må forholde seg til.

Hovedutfordringen er som tidligere nevnt at det etableres en styrings- og ledelseskultur der det på alle nivåer i styringskjeden er kontinuerlige dialoger om virksomheters samfunnsoppdrag, formål og verdier. Det dreier seg om å få den dialogorienterte styringen, der alle aktører involveres, til å fungere i praksis. I den sammenheng er det spesielt viktig å «konstruere» styringsprosessen slik at den bidrar

til en forbedring for brukerne. Brukerorientering kan ikke vedtas en gang for alle, men må vokse frem over tid gjennom prosessene med å få til kontinuerlige forbedringer, jf. kap 2. MRS er like mye et verktøy som et styringsprinsipp, og som annen verktøybruk er resultatet avhengig av håndverkens ferdigheter og omtanke for den gjenstanden håndverket brukes på. Det er derfor en vesentlig forskjell på *god* og *dårlig* bruk av MRS. God bruk forutsetter, som tidligere nevnt, at det institusjonaliseres prosesser som inkluderer og gir partene eierskap. For å bruke mål- og resultatstyring som et hensiktsmessig politisk verktøy må det derfor bl.a. være gjensidig respekt og klarest mulig rolleforståelse mellom politikere og administratorer.

Oppdragsgivere og virksomhetsledere må etablere en dialog hvor de i fellesskap drøfter seg gjennom sentrale problemstillinger som er viktige for at virksomhetene som styres skal realisere sine samfunnsoppdrag på en kostnadseffektiv måte. Det å få en åpen diskusjon mellom partene er kritisk for hvor effektive slike prosesser blir. Erfaring fra Næringsdepartementet som har kommet langt i arbeidet med å implementere MRS er at det er viktig å lage felles workshoper hvor idegenerering og kreativ prosessledelse står i sentrum når det skal formuleres mål å styre etter (Stugu, Seip og Gripsrud 2017).

Strategiske dialoger

Det som er spesielt viktig for oppdragsgiver i en MRS-prosess, enten det er et departement eller en kommune, er at oppdragsgiveren må fylle sin rolle som en god strategisk samarbeidspartner og at det er godt samspill mellom overordnet styring fra departementet eller kommunen og virksomhetens interne styring. Dette krever at

- *Politikerne* må vurdere sine overordnede politiske mål og føringer, og vise tydelig retning ved å prioritere realistisk og ha bevissthet om hvilke effekter som ønskes oppnådd.
- *Embetsverk, forvaltning og kommuneadministrasjon* må vurdere rutiner, praksis og organisering i egen avdeling og overfor underliggende virksomhet.
- *Virksomhetene* må vurdere rutiner, praksis og organisering i egen virksomhet og overfor ansvarlig avdeling i stats- eller kommune-forvaltningen
- *Partsarbeidet* mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene må bygge på tillit slik det er skissert i Hovedavtalen, jf. kap 1.
- *Alle ledere og medarbeidere* må reflektere over hvordan de kan bidra til å utvikle en tillits- og læringsorientert kultur.

For å få gode styringsdialoger må det institusjonaliseres prosesser der det med utgangspunkt i departementenes og kommuneadministrasjonenes tildelingsbrev, virksomhetenes årsrapporter, budsjettinnspill, risikovurderinger, økonomirapporter, etatstyringsmøter og fagmøter avklares hvilken strategi og profil den enkelte virksomhet skal velge i krysningpunktet mellom de styrende organers forventninger og virksomhetenes ønsker. Gjennom gode dialogprosesser, der virksomheter gis stor frihet til selv å velge tiltak og aktiviteter som kreves for å nå mål, skapes det en god kultur og utnyttelse av kompetansen i virksomheten. Bedre utnyttelse av kompetansen gir også bedre ressursbruk. I tillegg vil bedre målinger og vurdering av måloppnåelse gi læring i virksomhetene og i de styrende organer. Oppdragsgiver bør i så stor grad som mulig tenke mest mulig helhetlig i styringen av sin virksomhetsportefølje.

Et departement eller en kommuneadministrasjon har for eksempel ofte styringsansvar for flere virksomheter med ansvar for ulike felt, men styringen fra departementets og kommunens side ser ofte hver virksomhet for seg. Styringen vil trolig bli bedre ved at et departement eller en kommune utvikler en styringsportefølje med tanke på den helhetlige effekten alle virksomheter oppnår på fagdepartementets eller den spesielle kommunesektors ansvarsområde. For å håndtere digitaliseringen på en god måte må det dannes dynamiske nettverk som muliggjør en brukeropplevelse på tvers av departementer, etater og forvaltningsnivåer (Andreassen 2018).

Et karakteristisk trekk ved den politisk-byråkratiske kulturen i Norge, som har vokst fram i oljealderens glanstid, er at det er en lite prioriteringsorientert kultur. Statlige ledere sier at kulturen i departementene er for mye preget av at politikere etter press fra medier og pressgrupper kommer med forslag til tiltak uten å si klart fra om hvordan tiltakene skal finansieres (Difi 2016). Det er i dag en politisk kultur som er preget av større interesse for å bruke penger enn av å holde igjen på utgifter. Mange politikere er selvsagt klar over at helheten taper på dette. Men det er en ond sirkel som det er vanskelig å bryte ut av. Skal vi lykkes med å heve kvalitet og effektivitet i offentlig sektor, må kulturen bli mindre ad-hoc rettet og opptatt av innsatsfaktorer og mer opptatt av resultater, prestasjoner, innovasjon og læring. Det er en «kulturell» utfordring at forvaltning og politikk domineres mer av enkelt saker enn av helhet, mer av politiske stemnings-skifter enn av lange linjer, mer avviksorientering enn utviklingsorientering, mer bakoverskuende enn fremtidsrettet, og mer innrettet mot å peke på feil enn av å lære. Det er spesielt viktig å få de strategiske dialogene til å dreie seg om hva som er viktig for brukere og samfunn.

Detaljert konsentrasjon ved fortidens feil og mangler og arbeid med å forebygge feil, tar i dag for mye oppmerksomhet i forhold til å skape en kultur preget av nytenkning og innovasjon. For å håndtere fremtidens utfordringer må vi som innbyggere og samfunn verdsette politikere som er mer opptatt av å prioritere og holde igjen på pengebruken enn dagens politikere er. Skal vi finne de beste digitale løsningene, må offentlige virksomheter også utvikle en mer eksperimentell kultur hvor ulike virksomheter innen et politikkområde legger mer vekt på å lære av hverandre.

Oppdragsgiver må være så tydelig som mulig mht. de forventninger, krav og føringer som stilles i tildelingsbrevet til en offentlig virksomhet. Som tidligere nevnt skal det legges mer vekt på tydelige mål og forventninger til resultater og mindre vekt på kontroll, detaljrapportering og måling av aktiviteter, tiltak og virkemidler. Noe kontroll og rapportering er viktig for å gi en virksomhet nødvendige styringssignaler og være en arena for å tilby støtte og veiledning, og legge grunnlag for å sikre nødvendig kompetanse. Erfaring viser at endringen fra aktivitetsorientert styring til styring med mål- og resultater ikke går av seg selv. Ofte må det skje et langsiktig kulturarbeid for å få til den læring og kontinuerlig forbedring som må være et siktemål for styringsdialogen mellom oppdragsgiver og utførende virksomhet.

Digitalisering handler om mye mer enn teknologi. Det handler mest om mennesker. Digitaliseringen vil kreve høyere tempo, større fleksibilitet, økt kompetanse og tydeligere ledelse. Digitaliseringsprosjekter må planlegges og gjennomføres profesjonelt og på en måte som reduserer kompleksitet og risiko, slik at gevinster realiseres. Det må jobbes mye med holdninger og kultur, og med å utvikle kunnskap om kunder og brukeres digitale atferd.

Myndighetene må nå i sterkere grad få til samhandling på tvers av enheter og forvaltningsnivåer med nødvendige standardiseringer, og bedre budsjettstyring. Vi vil trenge «digitaliseringsdirigenter» som får til flere felles løsninger, og ledere må bli flinkere til å ta ut gevinster også når dette betyr krevende omstillinger og nedbemanning. Det blir stadig viktigere at ledere har kompetanse til å forstå de teknologiske mulighetene. For å være en god leder i den digitale tidsalder må du opparbeide deg en personlig autoritet gjennom engasjement, tydelighet, dine evner som nettverksbygger og oppnådde resultater. Det er fort gjort å ta for lett på de endringer av organisasjon og omstilling av mennesker som må til for å skape gevinstene teknologene forespeiler. Skal vi klare å utnytte teknologiens muligheter slik at vi stadig leverer mer effektive tjenester til en stadig mer kompetent befolkning, kreves stadig bedre dialog og samarbeid mellom politikere, forvaltningen, ulike virksomheter, ulike ledere, teknologiske miljøer og dataleverandører. Dessuten er det viktig at de ansatte stimuleres til å ta i bruk ny teknologi og lære seg det de trenger i en annerledes arbeidshverdag.

Gjennom lang tid har politikere og de teknologiske miljøene holdt hverandre på armlengdes avstand. De må i større grad snakke samme språk. «De som skaper digitale løsninger, trenger forståelse hos politiske myndigheter slik at regelverk kan tilpasses de nye mulighetene» (Støre 2016). For å utvikle en mer innovasjonsrettet og digital kultur i det politiske og offentlige Norge må det utvikles et enda bedre samspill mellom politikerne og administratorene som skal gi politikerne råd. Vi vil trenge politikere som formulerer tydelige mål, organisasjoner med gjennomføringskraft, ledere som har tillit til sine ansatte, riktig kompetanse og forståelse for den endringen samfunnet og organisasjoner må gjennom. Med det store behovet som det nå er for å tenke nytt og litt utenfor den tradisjonelle

boksen, må det så tidlig som mulig i en innovasjonsprosess etableres et tettest mulig samarbeid mellom administrasjonen (som må bestå av mange forskjellige mennesker) og politikerne. I disse prosessene er det også viktig å trekke med relevante fagfolk så tidlig som mulig.

Som tidligere statsminister Gro Harlem Brundtland en gang sa det – alt avhenger av alt og det gjelder å få et samspill mellom noen kritiske forhold for å oppnå gode resultater. Den kritiske suksessfaktoren for at MRS skal virke på en god måte er at aktører og organisasjoner er villig til å lære. Gjennom systematisk bruk av MRS får også landets borgere og kommunenes innbyggere et utgangspunkt for å stille Storting, regjering, kommunestyrer og kommuneadministrasjoner til ansvar for at «lovede» resultater ikke oppnås. Velger- og bruker-makt forutsetter at offentligheten får informasjon om faktiske resultater i offentlig sektor (Sørensen 2009).

Mål- og resultatstyring som helsepolitisk styringsverktøy

Helsepolitikken kalles ofte velferdsstatens dronning. Det å begrense omfanget av tapte leveår, tap av livskvalitet og uførhet er vel samfunnets viktigste oppgave. Alle det moderne samfunnets politiske, økonomiske og sosiale konflikter og motsetninger viser seg i *helsetjenesten og helsepolitikken*. Målet for helsetjenestepolitikken er at rett pasient, skal behandles til rett tid og på rett sted. Helsevesenets organisasjoner har gjennom historien utviklet seg fra små håndverksliknende praksiser til store komplekse organisasjoner som krever tydelig ledelse både faglig, administrativt og relasjonelt. Den politiske debatt dreier seg både om hvor omfattende det skal styres og om hvordan virkemidlene skal utformes.

Sykehusene er trolig samfunnets mest kompliserte kunnskapsorganisasjoner som preges av to ulike organisasjonsregimer – en forvaltningsorganisering preget av byråkratiske regler og en servicebedriftsorganisering preget av tradisjonell management-tenkning. Fra politisk hold kommer det krav om mer styring og samarbeid på den ene siden og økt konkurranse, valgfrihet og marked på den andre siden. Hovedbildet i de siste 40 åra er at myndighetene i hele den industrialiserte verden har slitt med å finne fram til styrings- og organisasjonsmodeller som best kan balansere mellom kravene om at ulike sykehusstilbud skal preges av - kvalitet, kreativitet, effektivitet, likhet og kontroll med kostnader- som ikke alle kan oppfylles på samme tid. Styringen preges mye av forhandlinger, interessekonflikter, usikkerhet og et spill mellom ulike aktører som søker å influere på sykehuspolitiske beslutninger. Det streves med å få til et godt samspill mellom politikk, styring, ledelse og fag.

Spørsmålet om reformer i sykehussektoren har derfor alltid stått høyt på den politiske dagsorden. Som tidligere statsminister Jens Stoltenberg sier det: «Oppryddingen i helsevesenet var en enorm oppgave. Helseminister Tore Tønne så at å drive og utvikle moderne sykehus var en altfor omfattende oppgave for landets 19 fylkeskommuner. Vi trengte samordning, oppgavedeling og bedre økonomistyring. Skulle vi få dette til måtte staten overta. Dette er den største endringen mellom forvaltningsnivåer som er gjennomført i Norge» (Stoltenberg 2016). Gjennom helseforetaksreformen i 2001 overtok staten styringen av sykehusene fra fylkeskommunene og organiserte eierskapet gjennom regionale enheter, samtidig som både de regionale enhetene og de enkelte sykehusene ble organisert som foretak for å få «en armlengdes avstand» mellom politisk og administrativt nivå. Målet med reformen var å få mer kontroll med

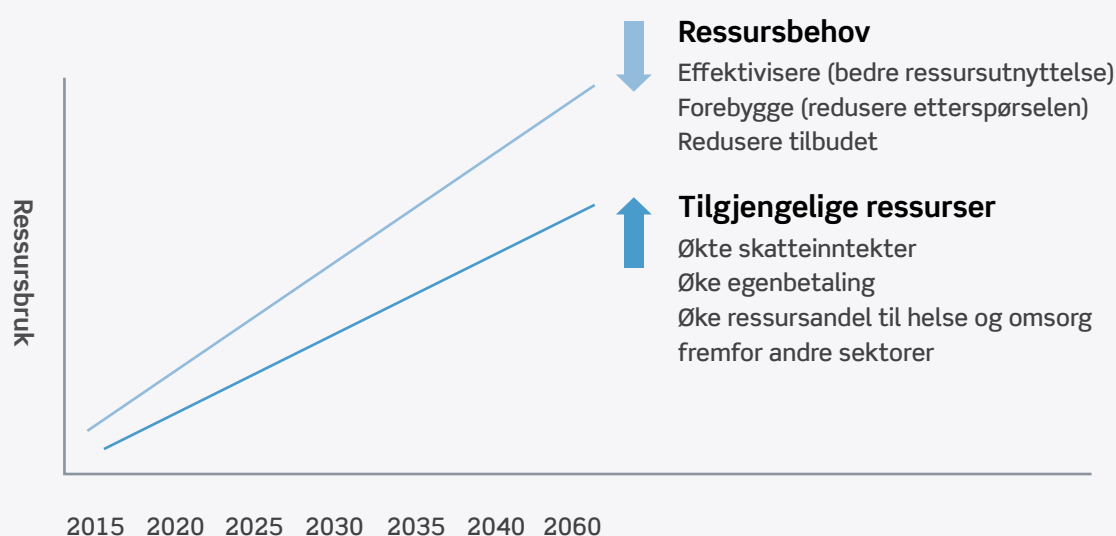
kostnader og å gi regionale og lokale helseledere mulighet til å lede uten å være konstant gjenstand for fylkeskommunale maktkamper og ad hoc innblanding.

Helsepolitikken vil alltid preges av budsjettdiskusjoner og av at politikerne sliter med å innfri løfter. Eldrebølgen og den dynamiske teknologiske utviklingen innebærer at det i framtiden ikke vil være mulig over offentlige budsjetter å svare på hele det etterspørselspresset som vil komme fra befolkningen jf. figur 3.3. Der illustreres det at det må kuttes milliarder i beregnet ressursforbruk for å få balanse mellom ressursbehov og tilgjengelige ressurser i 2040 og 2060, hvis en ikke klarer å effektivisere ressursbruken, øke egenandelene eller øke bevilgningene (Oslo Economics 2017).

For å håndtere disse prioriterings- og effektivitetsutfordringene som er beskrevet i figuren er riktig bruk av MRS et godt verktøy for Helse- og omsorgsdepartementet (og for andre helsepolitiske organer). Gjennom sine mange styringsdialoger med helsepolitikken ulike aktører kan både departement og andre myndighetsorganer bidra med tydelig råd om strategier og valg av tiltak for hvordan denne ubalansen mellom ønsker og muligheter, bør håndteres. Det er trolig et av samfunnets vanskeligste politiske spørsmål.

Ved god kommunikasjon mellom de sentrale myndigheter, regionale foretak og de enkelte helseforetak kan det igangsettes innovasjonsprosesser som gjør at ressursbruken i helsetjenesten gir mer «helse per krone». Både departementet, de regionale foretakene og de enkelte helseforetakene kan bruke MRS-orientert styring på en bedre måte enn det gjøres i dag. Dagens rapportering er for omfattende og tar for mye tid og fokus bort fra pasientene. I en analyse av forholdet mellom staten og

Figur 3.3 Hvordan redusere gapet mellom ressursbehovet og tilgjengelige ressurser? (Oslo Economics 2017)



helseforetakene sier professor Tom Colbjørnsen det slik: «For noen år siden hadde Helse Sør- Øst over 140 styringsmål. I tillegg stod det: «For øvrig gjelder alle tidligere mål og protokoller». Med så mange mål er det vanskelig å drifte helseforetakene effektivt» (Colbjørnsen 2018 b). Utfordringen er å få til gode dialoger mellom politikere, forvaltningen, ledere og medarbeidere slik at rapporteringen ikke blir for omfattende. Det er igangsatt en god prosess ved at helseministeren i de siste års oppdragsdokumenter har trukket fram at det kun er tre oppgaver som skal prioriteres – reduksjon av unødvendig venting, styrking av psykisk helsevern og rusbehandling, og styrking av kvalitet og pasientsikkerhet. Oppdragsdokumentene er derimot ikke like presise på hva som ikke bør prioriteres og hvordan helsetjenesten kan få en stadig bedre utnyttelse av ressursene.

I fremtiden bør oppdragsdokumentene derfor gi utgangspunkt for enda klarere dialoger mellom politikere, ledere og fagfolk om hvordan prioriterings- og innovasjonsutfordringer bør håndteres. Det er behov for innovasjon på mange nivåer innen helsetjenesten for å gjøre helsetjenestens mange virksomheter til lærende organisasjoner. Med forskjellige eiere av primær- og spesialisthelsetjenesten er det spesielt et løpende behov for innovasjoner og forbedringer for å få til helhetlige pasientforløp slik at ikke pasientene rammes av uklare politiske, økonomiske og faglige ansvarsforhold. Kommunikasjonen mellom aktørene på de to nivåene må bli bedre, kapasiteten må avstemmes bedre og IT-systemene må kunne snakke bedre sammen. Innovasjon og forbedringer må skapes i fellesskap mellom de mange aktører som er involvert i pasientforløp. Det dreier seg ikke

primært om store reformer, men om å få til et kontinuerlig forbedringsarbeid. For å få det til er riktig bruk av MRS, med styringsprosesser preget av dialoger om prioriterings- og innovasjonsutfordringer, et viktig politisk verktøy.

Mål- og resultatstyring som verktøy for universitets- og høyskolepolitikk

Universiteter og høyskoler skal være samfunnsengasjerte, samfunnskritiske, samfunnsutdannende og få kompetanse ut av befolkningens talent. Dagens universitets- og høyskolepolitikk har sin basis i tre stortingsmeldinger – (Meld.St. 7 (2014–2015), (Meld.St. 18 (2014–2015), og (Meld.St. 16 (2016–2017)) der myndighetene skisserer strategier for å styrke forskningen, bedre strukturen og kvaliteten i høyere utdanning. Målet er at politikken med utgangspunkt i disse meldingene skal bidra til at våre universiteter og høyskoler leverer *fremragende forskning, undervisning og formidling*, og at ressurser brukes effektivt ved at det skjer hensiktsmessige sammenslåinger og strukturendringer. Gjennom to års aktivt strukturarbeid og en serie møter mellom ledelsen av institusjonene er bl.a. 33 statlige universiteter og høyskoler redusert til 21.

Det er løpende diskusjoner om hvordan spillereglene for universiteter og høyskoler bør utformes. Kunnskapsdepartementet har utviklet et stadig bedre mål- og resultatorientert styringssystem for høyere utdanning. Gjennom de årlige tildelingsbrevene setter myndighetene mål- og resultatkrav som institusjonene må rapportere om i forbindelse med etatsstyringsmøter der institusjonene bl.a. får tilbakemelding om hvordan de scorer på utvalgte kvalitets- og effektivitetsindikatorer. I de senere år har denne styringsdialogen stadig ført til bedre dialoger og avklaringer om institusjonenes profil, strategi, langsiktige prioriteringer, sammenslåinger, og måloppnåelse mht. til

studentenes situasjon, vitenskapelig publisering, samspill med samfunns- og næringsliv og økonomiske forhold. I de åra jeg var rektor merket jeg spesielt at departementet ble stadig mer bevisst i sin styringsdialog på å utfordre oss som høyskole om hvordan vi håndterte samspillet med arbeidslivet – en oppgave som blir stadig viktigere på grunn av det økte behov for livslang læring i dagens digitale arbeidsliv. Jeg hadde også stor nytte av styringsdialogen med Kunnskapsdepartementet i den prosessen som førte til at jeg som rektor på Høgskolen i Akershus var med på å etablere Høgskolen i Oslo og Akershus som 1. januar 2018 ble til OsloMet – storbyuniversitetet som i tråd med de visjonene de to institusjonene hadde når vi startet fusjonsprosessen skal utvikles til et mangfoldig, urbant og *arbeidslivsrettet universitet* med klare tyngdepunkter i profesjonsutdanningene.

Den kritiske suksessfaktor for bruk av MRS som kunnskapspolitisk styringsverktøy er å få til stadige forbedringer i dialogene mellom departementet og de enkelte institusjonene om hva slags profil de ulike institusjonene bør velge. De mange fusjonene har gjort institusjonene til mer komplekse organisasjoner som med en ledelse må håndtere to institusjonstyper – universiteter og høyskoler – som tradisjonelt har hatt ulike roller og der noen av institusjonene nå består av en stor partner og mange små. Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev har lik struktur og rapporteringskrav for alle høyere utdanningsinstitusjoner. Et spesielt viktig skritt i utformingen av tildelingsbrevet skjedde 2012 da institusjonene fikk benytte egen målstruktur i rapporteringen for å «skape rom for å gi et tydeligere bilde av institusjonens profil, satsinger og utfordringer» (Sørheim og Tollefsen 2014).

For å få en klarest mulig arbeidsfordeling mellom de forskjellige høyere utdanningsinstitusjonene må

både departementet og de enkelte institusjonene bruke det mulighetsrommet som ligger i gode dialogprosesser og riktig bruk av MRS. Gjennom årlige rapporteringer, budsjettvedtak, tildelingsbrev, etatsstyringsmøter og mer uformell kommunikasjon settes institusjonene i stand til å utvikle sine selvstendige profiler. På den måten kan det utvikles en bevisst og hensiktsmessig arbeidsdeling i sektoren. Noen høyere utdanningsinstitusjoner bør være grunnforskningsorienterte, andre mer profesjonsorienterte, noen vil drive store grunnutdanninger i nært samarbeid med arbeidslivet, noen vil satse på teknologi, mens andre vil være mer samfunnsorienterte. Det er stor grad av enighet om at vi ikke skal ha flere breddeuniversiteter i Norge. De nye universitetene og de som vil komme i åra fremover skal ha sin tyngde på forskning og utdanning innen profesjonsfag som lærer, sykepleier og tekniske fag og svært nære relasjoner til arbeidsliv.

De ulike typer institusjoner må vurderes på litt ulike måter. Vi trenger noen institusjoner som hevder seg i verdensklasse hvor faglig «excellence» teller mer enn relevans. Men vi trenger også institusjoner der hovedoppgaven er å produsere kandidater til fremtidens arbeidsliv. Mens breddeuniversitetene kan måles på forskning i høy verdensklasse og høyt nivå på deltakelse i EUs rammeprogram, kan de mer profesjonsorienterte lærestedene måles ut fra hvordan de lykkes i å øke forskningsinnholdet i profesjonsutdanningene eller på hvordan de bidrar til å utvikle det regionale arbeids- og næringslivet. Det dreier seg om å utvikle en balanse mellom Kunnskapsdepartementets behov for overordnet styring og institusjonenes ønsker om å utvikle sin faglige egenart. For å få det til må det utvikles en styringskultur mellom departement og institusjon preget av dialog og tillit slik MRS-orientert styring krever.

Gjennom mål- og styringslogikken har myndighetene en mekanisme for å få institusjonene til å utnytte den selvstendighet de faktisk har. Dette kan gjøres ved å kombinere bruken av mål- og resultatstyring med videreutvikling av systemet med utviklingsavtaler bestående av tre hovedelementer, som henger tett sammen (Kunnskapsdepartementet 2014).

- utvikling av kvaliteten
- utvikling i samspillet med samfunns- og næringsliv
- utvikling av institusjonens profil

Slike utviklingsavtaler, som nå omfatter mange universiteter og høyskoler, er et spennende politisk virkemiddel for å styrke sektoren slik at vi får mer mangfold og en tydeligere arbeidsfordeling mellom institusjonene. Fordelen med at denne prosessen er startet som et prøveprosjekt, er at en får testet ut «modellen» ved noen institusjoner før den eventuelt bør innføres for alle.

Gjennom riktig bruk av MRS og inngåelse av slike avtaler har vi en styringsmekanisme som kan forhindre at de nye universitetene prøver å bli mest mulig like de gamle universitetene og at høyskoler med universitetsambisjoner ikke starter de samme studiene som allerede drives godt på de andre universitetene. Målet må være å styre slik at det blir et mer reelt selvstyre for de enkelte institusjonene enn de har i dag. En kritisk suksessfaktor er at departementet setter opp en del overordnede nasjonale mål som alle lærestedene kan måles og evalueres på. For eksempel kan myndighetene sette mål for gjennomstrømming, totalt volum, publiseringer og siteringer. I tillegg må hvert av universitetene/høyskolene utforme sine egne målsettinger – i gode dialoger med myndighetene – og utvikle styringsindikatorer som gjør at det kan

vurderes om lærestedene når sine egne målsettinger. Gjennom riktig bruk av mål- og resultatstyring og videreutvikling av utviklingsavtalene har myndighetene et verktøy som kan gi høyere utdanningsinstitusjoner et strategisk handlingsrom samtidig med at statlige myndigheter kan gi signaler på overordnet nivå bl.a. om arbeidsfordeling mellom institusjonene. Ved å ha en god strategisk og overordnet styringsdialog mellom myndighetene og de enkelte institusjonene – som ikke går inn på detaljer i universitetenes og høyskolenes prioriteringer – kan myndighetene gi institusjonene selvstendighet og ansvar. På den måten kan myndighetene unngå de vanskeligheter de står overfor om de skulle prøve å gi institusjonene større autonomi ved å skille universitets- og høyskolesektoren ut fra staten og gjøre de til markedsrettede foretak slik det ble antydnet å vurdere i Jeløya erklæringen (Jeløya 2018). I universitets- og høyskolesektoren er motstanden mot foretaksorganisering så sterk at det nå – som tidligere – virker nærmest umulig å få oppslutning om foretaksorganisering. Skal myndighetene lykkes med å gi institusjonene størst mulig autonomi ved nåværende organisasjonsform, er derfor riktig bruk av MRS en kritisk suksessfaktor.

Mål- og resultatstyring som kulturpolitisk verktøy

Hovedmålet for den norske kultur- og kunstopolitikken er at kultur og kunst er noe vi som samfunn og mennesker må ha slik at vi kan bevare kulturarven, få opplevelser og utvikle vår kreativitet. Som politikkområde dreier det seg om å fastsette spilleregler for kulturen, kunsten og kulturlivets institusjoner slik at de verdier kunst- og kultur representerer blir håndtert på en god måte. Tidligere kulturminister Trond Giske sa det slik på en kulturpolitisk debatt på filmfestivalen i Haugesund

i 2006.: «Min rolle er ikke kunstnerens. Min rolle er heller ikke å være en intellektuell ledestjerne som skal føre landet inn i et kulturparadis. Min rolle som kulturpolitiker er å tilrettelegge for at kulturarbeidere, kunstnere og intellektuelle skal kunne skape kunsten og føre debatten for at kulturen skal drives videre» (Giske 2006). I Jeløya-plattformen sier den utvidede Solberg-regjeringen det slik: «Regjeringens mål er et kulturliv hvor et mangfold av aktiviteter gir varierte opplevelser til flest mulig mennesker» (Jeløya 2018).

Et sentralt trekk ved kulturpolitikk og kulturforvaltning er «*kulturpolitikkenes grunnlov*», dvs. at kunsten skal være fri og selvstendig og at det skal være en armlengdes avstand mellom politikk og forvaltning på den ene siden og kulturell virksomhet og institusjonsdrift på den andre.

En stor del av kulturtilbudet kommer fra institusjoner og organisasjoner som teatre, operaer, gallerier, forlag, festivaler mv. som har arbeidsgiveransvaret for ulike yrkesgrupper. Armlengdes avstandsprinsippet fører til at kulturinstitusjonene har større frihet fra politikk og forvaltning enn universiteter og høyskoler. Kulturinstitusjoner er som sykehus organisert som selvstendige rettssubjekter, men er ikke omfattet av samme rettighetslovgivning som sykehusene.

De viktigste kulturinstitusjonene i Norge, som NRK, Den Norske Opera og Ballett, Nasjonalmuseet, Nationaltheatret og alle norske museer og teatre av en viss størrelse er organisert som selvstendige rettssubjekter (aksjeselskaper eller stiftelser) med stor institusjonell frihet. Institusjonenes økonomiske avhengighet av offentlig tilskudd er stor – rundt 70 % av institusjonene får mer enn 80 % av inntektene derfra. Offentlige tilskuddsmyndigheter

og spesielt staten lar virksomhetene få holde på med sitt så lenge budsjetter og planer overholdes (Colbjørnsen 2017).

Fra 1997 har Kulturdepartementet brukt mål- og resultatstyring (MRS) som en viktig politisk styringsmekanisme for å påvirke institusjonenes virksomhet. Med overgangen til MRS ble målene til alle kulturinstitusjoner mer spesifisert og hierarkisert (Røyseng 2007). Staten teller og teller, ut fra behovet for kontroll og en forsikring om at ressursene forvaltes på en god måte. Norske scenekunstinstitusjoner har for eksempel i forbindelse med utarbeiding av de årlige departementale budsjettforslag vært pålagt å telle antall forestillinger i ulike kategorier, antall besøkende til antall forestillinger i ulike kategorier og inntekter/utgifter knyttet til de ulike oppsetningene. Gjennom de senere år har vi sett tendenser til en mindre detaljert mål- og resultatstyring. De fleste kulturledere opplever nå at formuleringene i de årlige tilskuddsbrevene ikke griper sterkt inn i den kunstneriske friheten: «Det er lite som tyder på at tilskuddsmyndighetene bruker tilskuddene som et pressmiddel til å påvirke institusjonenes kunstneriske og kulturelle profil» (Colbjørnsen 2017).

Tilskuddsbrevene gir få føringer utover generelle og overordnede formål om å fremme høy kvalitet, kunstnerisk utvikling, økt publikumstall, økte inntekter og effektiv drift. Det utarbeides ikke måltall utover det generelle. Det er institusjonenes ansvar å definere egne mål og rapportere om utviklingen i dem. Selv om tilskuddsbrevene er blitt mindre omfattende, mener imidlertid halvparten av de daglige lederne at myndighetenes rapporteringskrav «er overdrevent detaljert, og at de må rapportere unødige mange resultater og krav» (Colbjørnsen 2017).

Det har fra ulike hold kommet kritikk mot hvordan styringen av kulturlivet fungerer. Engerutvalget (NOU 2013:4) foreslo at dagens system for eierstyring av kulturinstitusjoner burde endres fra *måling til vurdering* ved at institusjoner i dialog med eier(e) formaliserer virksomhetenes *samfunnsoppdrag* og kutter ned på den omfattende rapporteringen. Riksrevisjonen har også kommet med kritikk mot måten Kulturdepartementet bruker sine muligheter for eierstyring. «Det legges for liten vekt på å tilpasse styringen etter selskapenes egenart og risiko» (Riksrevisjonen 2015-2016). Riksrevisjonens kritikk mot Kulturdepartementets bruk av mål- og resultatstyring ligger i at departementet, etter Riksrevisjonens mening, ikke bruker det innsamlede materialet på en god måte. «Selskapenes rapportering til Kulturdepartementet er omfattende, men gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å kunne vurdere og å følge opp om selskapene har kostnadseffektiv drift. Kulturdepartementet bruker i liten grad eierstyringens mulighet til å tilpasse styringen etter selskapenes egenart og risiko» (Riksrevisjonen 2015-2016).

I etterkant av denne rapporten har vi fått en debatt om hvordan økonomistyringen av scenekunstinstitusjoner bør være. Norsk teater – og orkesterforening (NTO) engasjerte en av landets fremste eksperter på økonomistyring – professor Trond Bjørnenak – til å lage en rapport om kostnadseffektivitet og god økonomistyring i scenekunstselskapene. En hovedkonklusjon i denne rapporten er at det er behov for å se på økonomistyring i en mer helhetlig sammenheng: «God økonomistyring og riktig bruk av styringsverktøy må sees i sammenheng med bruk av andre deler av styringssystemet. For scenekunstkunstselskapene kan f.eks. dialogmøter være et godt supplement til den kybernetiske styringen, og trolig den beste måte å

nærme seg begrepet kostnadseffektivitet på» (Bjørnenak 2016).

Hva nå? For å få gode dialoger mellom departementet og de ulike institusjonene er det spesielt viktig at det etableres prosesser hvor det formuleres tydelige mål og strategier som det kan styres etter. Jeg mener som Enger-utvalget at styringsdialogen mellom departementet og institusjonene bør dreie seg om tre hovedspørsmål (NOU 2013:4):

- Faglige og kunstneriske mål for institusjonen og hvilke mer spesifikke prosjekter institusjonen bør forfølge i en tidsavgrenset periode.
- Publikums mål, bl.a. om det kreves innsats overfor bestemte publikumsgrupper.
- Tydeliggjøring og avgrensning av egenart i forhold til andre liknende institusjoner.

Kulturdepartementet bør vurdere å utvikle et system med utviklingsavtaler som «tvinger» institusjonene og Kulturdepartementet i en tydeligere dialogorientert styring der institusjonene får klare tilbakemeldinger på forbedringspunkter og hvordan de skal realiseres. Mange kulturledere frykter for eksempel en usikker økonomisk fremtid bl.a. fordi myndighetene har signalisert at videre vekst må finansieres med økte egeninntekter (Colbjørnsen 2017). Systemet bør utvikles gradvis, dvs. at det bør starte, slik det er i høyere utdanning, med noen prøveprosjekter. Gjennom gode dialoger mellom eier, styret og ledelse skapes det rammebetingelser slik at institusjonene finner fram til den riktige balansen mellom kunstneriske, publikumsmessige og økonomiske hensyn. Personlig har jeg gjennom mine 20 år som styreleder ved Oslo Nye Teater hatt stor nytte av mål- og resultatstyringsverktøyet som et kulturpolitisk styringsverktøy i den løpende dialogen (særlig om teatrets profil og økonomiske rammer) styret har hatt med eier og i den løpende

dialogen styret (og særlig jeg som styreleder) har hatt med teatrets ledelse.

Ser vi på dagens kulturpolitiske utfordringer, vil det være vanskelig å gjennomføre den foreslåtte overføring av oppgaver fra staten til fylkeskommunene og deretter til de nye regionene, slik regjeringen legger opp til, uten god bruk av mål- og resultatstyring. I kulturmeldingen har kulturminister Trine Skei Grande skissert en styringsmodell der det gjennom gode dialoger mellom statlige og regionale aktører skal finnes fram til den «riktige» balansen mellom å gi fylkeskommunene viktige oppgaver og de tunge nasjonale faglige aktørene i kulturfeltets frykt for at regionalisert ansvar vil føre til at faglige perspektiver vil bli skjøvet til siden ved større regionalt ansvar. For å klare å fastsette «ei formålstenleg arbeidsdeling mellom dei ulike forvaltningsnivåa «som en nå – i følge kulturmeldingen (Meld. St. 8 (2018–2019)) – konkret skal gå i gang med, kreves det gode strategiske mål- og resultatstyringsdialoger mellom aktører på statlig og regionalt nivå.

Kritiske suksessfaktorer

Den kritiske suksessfaktor i bruken av MRS som politisk styringsverktøy er at det institusjonaliseres gode kommunikasjonsprosesser mellom politikere, forvaltningen, og de enkelte virksomhetene og deres styrer og ledere. Det dreier seg om å etablere strategiske styringsdialoger preget av læring. Før en til det, kan det fastsettes relevante mål å styre etter slik at de enkelte offentlige virksomhetene settes i stand til å nå sine samfunnsoppdrag og håndtere tilpasningen til et strammere økonomisk handlingsrom og digitaliseringens utfordringer og muligheter. Politikere, forvaltningsaktører og virksomhetsledere må i så stor grad som mulig unngå å gå i hverandres ansvarsområder.

Det viktigste et departement gjør i en MRS-orientert styringsprosess er å gi virksomheter råd, forutsigbarhet og handlingsrom til å gjennomføre samfunnsoppdragene sine slik at styringsprosessen preges av *læring*. For å få det til må departementet ha mye detaljkunnskap om virksomheter, uten å ønske å detaljstyre. Dessuten må de enkelte virksomhetene være proaktive i styringsdialogen med overordnede styringsorganer. Innen kunnskapsorienterte sektorer som helse, høyere utdanning og kultur er det viktig å få til gode dialoger om ansvars- og rollefordeling mellom de ulike aktørene i styringskjeden om hvordan vi kan få mest mulig helse, kompetanse og kultur ut av hver krone. I den forbindelse bør sykehus, høyskoler og universiteter, teatre og orkestre komme med innspill til hvilke resultatorienterte styringsindikatorer de vil styres etter. Det er viktig at vi får til gode og aktive dialoger om prioriteringer og endringer. Det er behov både for formelle og uformelle styringsdialoger. Innen høyere utdanning er det etablert en ordning med utviklingsavtaler andre sektorer bør vurdere.

Gjennom de senere åra er det blitt stadig klarere at kvalitet innenfor politikkområder som helse, høyere utdanning og kultur krever god politikkkutforming, tydelig styring og ledelse og god brukerinvolvering. Den sentrale politiske utfordring innen alle disse tre sektorene er å bruke MRS- logikken slik at departementene blir tydeligere i å sette overordnede mål som det skal styres etter. Og videre at styringsdialogene designes slik at det drøftes hvordan det kan skapes og legges til rette for at de enkelte virksomhetene i praksis aktivt tar det handlingsrommet som trengs for å møte brukernes behov på en god måte. Ved å bruke MRS på en god måte har politikerne et instrument for å gi kunnskapsorganisasjoner den frihet og det ansvar som politikerne ønsker uten å gå omveien om omfattende utredninger og lovarbeid.

Riktig bruk av MRS kan være et godt verktøy for å håndtere de politiske og økonomiske utfordringer landet står overfor med krav om omstillinger innen de fleste sektorer.

Jo flere deler av offentlig sektor som blir mer systematiske i bruken av MRS som politisk styringsverktøy, jo lettere vil det også være å bygge tillit og forståelse mellom de mange delene av offentlig sektor om hverandres roller og oppgaver. Et godt samspill mellom de ulike departementene og mellom de ulike virksomhetene vil bl.a. være svært avgjørende for at det politiske Norge skal håndtere digitaliseringens muligheter på en god måte.

For å få til gode omstillingsprosesser i kunnskapsorganisasjoner med sterke faggrupper som helseprofesjoner, professorer, lærere, skuespillere, dataeksperter mv., er det spesielt viktig at det blir et godt samspill mellom politikk, styring, ledelse og fag. Den sentrale suksessfaktoren for virkelig å lykkes med mål- og resultatstyring i slike organisasjoner, er god ledelse i den enkelte virksomhet.

Mål- og resultatstyring som verktøy for virksomhetsledelse

Gjennom de senere år er det stadig flere offentlige ledere som har understreket at nøkkelen for å få de virksomhetene de leder til å innfri sine samfunnsoppdrag, dreier seg om ledelse. NAV-direktør Sigrun Vågeng sa det for flere år siden slik: «Det er nødvendig med litt større frihet på de enkelte NAV kontorene. Derfor er jeg ekstremt opptatt av ledelse» (Vågeng 2015). Forsvarssjef Bruun-Hanssen sa på styringskonferansen til DFØ i 2018 «Stortinget har operasjonalisert effektmålene for forsvaret og for å få de ansatte i forsvaret til å realisere disse resultatmålene, kreves det god daglig ledelse av alle forsvarets sjefer» (Bruun-Hanssen 2018).

Formålet med dette kapitlet er å belyse de kritiske suksessfaktorer for at mål- og resultatstyring skal fungere som et bra verktøy for virksomhetsledelse. Som både NAV-direktøren og forsvarssjefen sier – det må det utøves god virksomhetsledelse for at offentlige virksomheter skal levere gode resultater. Men hva er egentlig god virksomhetsledelse? I dag er det en omfattende kritikk mot bruken av målstyring som metode for å lede offentlige virksomheter fordi det er for mye detaljstyring, kontroll og rapportering.

God virksomhetsledelse – hva kreves?

Et liv i grenselandet politikk, styring, ledelse og fag har lært meg at det viktigste «verktøyet» du har enten du leder et spesielt prosjekt eller en virksomhet – er å få med deg de du skal styre eller lede til å bli mest mulig enige om «virkeligheten» dvs. om hva som karakteriserer den faktiske situasjonen og hva som må gjøres for å håndtere de utfordringer og mål som ønsket oppnådd – jf. figur 4.1.

Figur 4.1: Både strategi, organisering, kultur og kompetanse



En diagnosebasert måte å tenke på bygger på medisinsk filosofi og praksis, hvor det er absolutte krav til en presis diagnose eller utredning før behandling iverksettes (Kirkhaug 2017 a). Som Alice i Wonderland sier – det betyr ikke noe hvor du går– hvis du ikke vet hvor du skal gå. Og for å klare å gå riktig må du først ha klarhet i dagens situasjon – hva er problemet, og så må du avklare hva som er ønsket tilstand og deretter avklare hva som må gjøres for å nå målene. Dette er da naturlig nok også i tråd med de krav utredningsinstruksen stiller til statlige myndigheter før det skal vedtas reformer, regelendringer eller investeringer, jf. kap. 3.

Erfaring og forskning tyder at god virksomhetsledelse krever en tydelighet på alle de 4 elementene i figuren dvs. evne til:

- strategisk tenkning og strategisk ledelse ved å kunne «tenke fremover, tenke grundig om samfunnsoppdrag, formål, mål, situasjoner, valgmuligheter, risikoer, mennesker, ressurser, kostnader, nytte og om visse handlinger er mulige og hva som må gjøres for å få det til. «Å være strategisk betyr at ledelsen har oppmerksomhet om det som er viktig bl.a. om å kunne foreta en samlet vurdering av hvilke teknologier og ressurser organisasjonen har til rådighet, og hvordan disse best kan settes opp for å nå organisasjonens mål»(Arnulf 2012).
- organisering ved å håndtere ansvars- og rollefordeling mellom aktører på en god måte. Uklar organisasjonsstruktur og rolleforståelse vanskeliggjør måloppnåelse.
- å påvirke og utnytte kulturen til verktøy for samhandling og forståelse ved måten det kommuniseres på slik at det blir en sterk og integrert kultur som preges av evne til nytenkning, innovasjon, omstilling og toleranse for annerledestenkning. Gjennom de senere år er

det blitt stadig større oppmerksomhet om betydningen av kultur, og det høres nærmest til dagens orden å sitere ledelsesguruen Peter Drucker for hans formulering «*Culture eats strategy for breakfast*». Ofte utøver ledere mest kulturell ledelse når de ikke er klar over det. «Det er det som er hodepinen. Men også muligheten» (Hennestad 2015.)

- å utvikle og bygge kompetanse som alltid må være en kombinasjon av kunnskap, ferdigheter og holdninger.

En god kunnskapsleder må utvikle *sin* lederfilosofi og ha evnen til å *håndtere dilemmaer* og motsetninger. Det er nødvendig for både å være en god leder i et sykehus, i en høyere utdanningsinstitusjon og i en kulturinstitusjon. Du skal håndtere – helse- tjenestens, medisinen, vitenskapens og kunstens logikk i kombinasjon med foretakets, økonomiens og de ansattes logikk. Dermed må du ha kunnskaper og evner til å håndtere mange motsetningsfylte spenninger – mellom fag og økonomi, mellom politikk og klinikk, mellom kompetanse og marked, mellom børs og katedral, mellom foretak og kunst, og mellom individuelle prestasjoner og kollektivt samarbeid. Personlig mener jeg gode ledere særlig kjennetegnes ved at de gjennom sin personlige autoritet og ledelse klarer å få det beste ut av virksomhetens kompetente og spesialiserte medarbeidere ved å få sterke fagfolk til å jobbe sammen i gode arbeidslag og team. Uten god teamorganisering er det svært vanskelig å oppnå store faglige suksesser innen helse, utdanning og kunst. Det finns mange gode eksempler på betydningen av godt lederskap. I eldreomsorgen har vi for eksempel sett at mange har trukket frem at en viktig forskjell til variasjoner til pasienters trivsel ved ulike sykehjem henger sammen kvaliteten på lederskapet. Som statsminister Erna Solberg sier det i en kronikk om ledelse og alderdom: «Gode ledere skaper god

kultur. De bygger kompetanse. De spiller kolleger gode. Og de lytter til brukerne av tjenestene de leverer» (Solberg 2016).

Det er et lederansvar å tilrettelegge for å ha nødvendig fokus på læring og kunnskap i en organisasjon. Det betyr at det er lederens ansvar å hjelpe læring på vei. Læring gjennom å praktisere og reflektere over praktisk arbeid er den viktigste læringsarenaen for å bli en god leder – det betyr i følge forskere hele 70 %. Som leder av Fritt Ord Knut Olav Åmås sier det: «Jeg har lest en del ledelseslitteratur, ikke for mye og vært på en del seminarer og lederutviklingskurs, heldigvis ikke for mange, men det jeg har lært mest av, er ved å lede selv og ved å ha hatt gode ledere selv» (Åmås 2016-a). På virksomhetsnivå dreier ledelse seg nå mer og mer om å lede kloke hoder og for å få det til må du forstå særpreget, kommunisere forutsigbarhet og legge til rette for at kompetanse, kreativitet og energi stimuleres.

Særlig i omstillingsprosesser – ofte vedtatt gjennom stortings- og regjeringsvedtak – kreves det mye av dem som i praksis skal gjennomføre omstillingene og «høste ut gevinstene» – fagfolkene dvs. legen, sykepleieren, læreren, politibetjenten eller saksbehandleren på NAV-kontoret mv. Omstillingsprosesser og reformers suksess er helt avhengig av hvordan leger og sykepleiere opptrer i forhold til pasientene, av hvordan læreren opptrer i klasserommet osv. Det å få til ønskelige atferdsendringer hos de mange fagfolk krever mye av dem som daglig står i kontakt med de enkelte fagarbeiderne – det vil si *nærmeste leder*. Derfor er det viktig å få til tillitsbasert kommunikasjon mellom øverste politiske myndighet og det administrative apparatet, og ledelse og medarbeidere i de enkelte virksomheter. For å få det til kreves det at det skapes en kultur preget av ønsket om å få til forbedringer,

fornyelse og forenklinger. En viktig lederoppgave er å gjøre veien fra makroorienterte utredninger og intensjoner til gjennomføring på virksomhets- og mikronivå mulig. Ofte kan denne veien være komplisert og lang. Hvis du ikke klarer å mobilisere entusiasme for å realisere de mål, som samfunn, eier og styret ønsker, bør du ikke være leder.

Det ledere må ta standpunkt til er om de aksepterer det samfunnsoppdrag og de forventninger det omkringliggende samfunn, - først og fremst representert ved eier, har og om de ser mulighetene for å gjennomføre det. Rektor, ved landets største universitet, Gunnar Bovim sa det slik om sin lederoppgave i forbindelse med at NTNU gjennom fusjoner med de tre høgskolene i Sør-Trøndelag, Gjøvik og Ålesund ble landets største universitet : «Finne ut hva oppdraget går ut på. Skal man lede må man vite hvor man skal. Mitt oppdrag endret seg, men da jeg visste hva oppgaven bestod i mobiliserte jeg min entusiasme for det» (Bovim 2016). Ved å være tidlig ute med å knytte til seg strategiske samarbeidspartnere har Bovim trukket mye av de statlige smøringsmidlene til egen institusjon, og Bovim har også evnet å tilrettelegge institusjonen slik at den står godt rustet for å være en kandidat for ytterligere prioriteringer i årene fremover» (Braanen Sterri 2016).

På den annen side er det selvsagt ingen enkel oppgave for NTNUs rektor og ledelse å lykkes med å realisere de store faglige ambisjoner som ligger bak etableringen av det «nye» NTNU. Fusjonsprosesser er krevende. De kan ta lang tid og suge arbeidskapasitet og oppmerksomhet. Når man endelig er blitt enig om organisasjonskart, puster man lettet ut og tror jobben er gjort, men det er da oppgaven egentlig begynner. Det å ta ut faglige synergier, få mer robuste arbeidsmiljøer, kutte unødige kostnader, få bedre arbeidsfordeling,

styrket kompetanse – er ikke enkle saker slik at fusjoner ofte ikke svarer til forventningene. I Oslo-området har det vært utfordringer i forbindelse med en fusjon innen sykehusetableringen av Oslo universitetssykehus (med sammenslåing av Rikshospitalet, Ullevål, Aker og Radiumhospitalet), og innen kunst med etableringen av Nasjonalmuseet for kunst (med samlokalisering av de store kunstmuseene Nasjonalgalleriet, Museet for samtidskunst og Kunstindustrimuseet som det største). I begge disse fusjonene har det vært formulert flotte visjoner, mens det i gjennomføringen har vært mye stridigheter mellom ledere og ansatte, og hvor det fremdeles er uenighet om en er kommet i mål.

Kritiske suksessfaktorer

For å bruke mål- og resultatstyring som verktøy for virksomhetsledelse stilles det store krav om både tydelige mål og ledelse og kommunikasjon og selvledelse. Gjennom utforming av gode styringsdokumenter kan en virksomhet utvikle både en god strategi, en hensiktsmessig organisering, skaffe seg riktig kompetanse og utvikle en god organisasjonskultur, slik figur 4.2 nedenfor illustrerer.

Kommunikasjon og rapportering skal gi grunnlag for forbedringer som gjør ulike virksomheter til lærende organisasjoner med gode vurderinger av resultater. Ledere må gis stor frihet til å disponere egne ressurser og velge virkemidler for å nå mål, og medarbeidere må ansvarliggjøres og trekkes med i omstillingsprosesser. For å få et team av kunnskapsarbeidere til å skape gode resultater må det etableres en *lagkultur* der alle vil gi og ta i mot. Ledere må gi løpende tilbakemeldinger og drive effektive arbeidsprosesser. Det å realisere politisk vedtatte mål og gjennomføre nødvendige endringer i organisasjoner – ofte av makt, mydighetsforhold og organisasjonskultur – innebærer å ta det komplekse og kaotiske i organisasjoner på alvor. Det handler om å *implementere* en ny hverdagsvirkelighet (Hennestad og Revang 2017). For å få det til må det legges vekt på å bygge tillit og på å håndtere endringsprosesser.

Som leder må du gå *foran* og ta *ansvar* slik figur 4.3 beskriver og slik rådmann Per Kristian Vareide har beskrevet lederutfordringen i oljebyen Stavanger (Vareide 2017). Ledere må fremstå med tydelighet,

Figur 4.2: Tankegangen i bruk av mål- og resultatstyring på virksomhetsnivå



engasjement, kreativitet, konsistent atferd og ha evnen til å motivere og få fram medarbeideres kompetanse og til å ta et hovedansvar for å utvikle en attraktiv arbeidsplass som oppnår resultater i tråd med de mål som er satt for virksomheten, i samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner.

Ledere vil naturlig nok ikke alltid gjøre det de fine modellene og teoriene sier de må gjøre. På samme måte som det i politikken må letes etter barrierene for å sette politiske mål, må det i virksomhetsledelse letes etter hvordan en kan minimalisere barrierene for god styring og ledelse. I Næringsdepartementets arbeid med å innføre mål- og resultatstyring ble det særlig pekt på 3 viktige fallgruver som virksomheter må være opptatt av når virksomhetene ønsker å bruke mål- og resultatstyring på en god måte (Gripsrud og Stugu 2018, Ellingseter DFØ 2018).

- Målforskyvningsutfordringen dvs. at det slurves med «oversettelses» jobben når det med utgangspunkt i de overordnede mål skal velges ut mer konkrete mål som det kan styres og ledes etter. Det er viktig at disse målene beskriver samfunnsoppdraget på en god måte.
- Indikatorutfordringen dvs. at indikatorene blir diktatorer og ikke hjelpemidler, og at det derved blir for stor oppmerksomhet på det som kan måles
- Kontrollutfordringen dvs. at det blir for mye oppmerksomhet om kontroll og rapportering og for lite oppmerksomhet om betydningen av refleksjon, læring og forbedring.

For å håndtere disse utfordringene er særlig kommunikasjon og «valg av språk» viktig. Som tidligere nevnt viser en undersøkelse om politiets bruk av mål- og resultatstyring at teorien om hvordan målstyring skulle bidra til å utvikle og forbedre

virksomheter i politiet ikke virket fordi politiorganisasjonen ble så sterkt fanget av å bruke begrepene effektivitet og målbare resultater at (for) mange politiansatte ble demotiverte (Wathne 2018). Tilsvarende sier Næringsdepartementet at en viktig årsak til at de lykkes med å innføre mål- og resultatstyring i ulike statlige virksomheter var at prosessen ble godt forankret i virksomhetene og at ledere var svært dedikerte for å bruke systemet på en god måte (Gripsrud og Stugu 2018). For å lykkes med MRS på virksomhetsnivå må som DFØ sier det – ledere styre strategisk mot de overordnede målene, bruke styringsparametere som hjelpemidler, vise tillit og delegere myndighet og ansvar, dyrke en kultur for læring og forbedring, ta brukerne med på lag, tilpasse systemet til kontekst/situasjon og foreta en gradvis gjennomføring (Ellingseter DFØ 2018).

Den danske ledelsesforskeren Tina Bentzen sier at det er fire veier til «tillidsunderstøttende styrning» (Bentzen 2018). Ledere må hele tiden ha oppmerksomhet på de 4 F-er

- Fjerne det overflødige
- Forankre så styring fungerer bedre
- Fastholde kontrol som fungerer godt
- Forandre de gamle metoder må afløses.

Personlig mener jeg det som er viktig er å holde fast på den helhetlige styrings- og ledelsesmodellen for mål- og resultatstyring som er fremstilt i figur 2.2. Det gjelder både å ha oppmerksomhet om eksterne og interne forhold. Det viktigste er å passe på at det oppnås resultater for samfunnet og brukerne. Men for å få det til må det skapes engasjement og holdes orden internt. At det kan oppstå konflikter for å få dette til er naturlig. Internt er det for eksempel naturlig at det blir konflikt mellom en leder som ønsker store og ofte

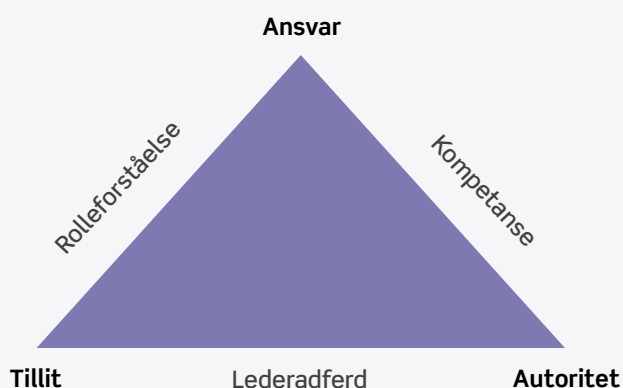
kostnadskrevende tiltak som gir faglig suksess og faglige, administrative og tekniske medarbeideres ønske om medvirkning og en empatisk oppførsel fra nærmeste leder. Som leder må du – hvis du vil få til noe – lære deg «gode» metoder for å si ja til noen og nei til andre.

Det er toppledelsen i en organisasjon som har hovedansvaret for at det utvikles en bevissthet og et fellesskap for hvordan ansatte og ledelsen sammen kan klare å nå virksomhetens mål. Som Nils Arne Eggen så godt har sagt det om fotball – det gjelder å spille hverandre gode – men for å få det til må laget selvsagt ha ferdigheter og kompetanse. Nesten alt avansert arbeid krever samarbeid, dvs. lagarbeid og lagarbeidets kvaliteter er avhengig av individuelle ferdigheter, kollektive ferdigheter og samspill og lagarbeid som utvikles gjennom trening. De raske endringene som skjer i omgivelsene og den konkurransen de fleste organisasjoner opplever, gjør kompetanse – til en nøkkelfaktor for utvikling og overlevelse for organisasjoner.

Det er krevende å lede en kunnskapsorganisasjon som et sykehus, et universitet eller et teater. I praksis dreier ledelse og organisering av slike organisasjoner seg om hvordan virksomheter skal balansere mellom høye faglige ambisjoner med sunn økonomistyring og hvordan grupper av fagfolk skal oppnå kreative prosesser i de ulike prosjektene sykehusene, universitetene og teatrene består av. Som toppleder i en slik organisasjon har du hovedansvaret for å tolke og «oversette» eksterne krav og politiske og eierstyrte spilleregler og motivere organisasjonen og ansatte til å levere gode prestasjoner. I en kunnskapsorganisasjon er det spesielt viktig å passe på at de faglige medarbeidere du leder ikke blir utbrente og demotiverte. Gjennom ulike styre- og lederroller har jeg på nært hold sett hvor store forskjeller det er mellom hvordan ulike ledere håndterer sin rolle.

Noe av det jeg virkelig lærte gjennom de årene jeg var styreleder på Oslo Nye Teater var å se på nært hold hvor viktig *lederen* av en institusjon er. Det imponerte meg å se hvordan teatersjefer som Kjetil Bang Hansen og Svein Sturla Hungness klarte

Figur 4.3: Som leder må du gå foran



å ta ansvar for å velge ut, og enkelte ganger selv være regissør for, teaterstykker på høyt kunstnerisk nivå som publikum likte samtidig med at de som øverste sjefer (i samarbeid med direktør og styret) klarte å holde orden på en krevende økonomi. Ser vi på dagens kulturledere er det, etter min mening mange eksempler på hva det personlige lederskapet betyr. Gjennom sitt virke som leder for Nasjonalballetten viser Ingrid Lorentzen fremragende lederskap. Hun tilbyr et meget variert program som får faglig anerkjennelse, som trekker et stort publikum, og hun leverer fremragende internasjonale gjestespill.

Kunnskap kan både være ren teoretisk kunnskap eller erfaringsbasert, taus kunnskap. Kompetanse er relasjonell og situasjonsavhengig og den jobbes frem i forhold til de arbeidsoppgaver som skal løses. Det å styrke kompetansen er både et mål og et virkemiddel, og enhver virksomhet må utvikle en plan for strategisk kompetanseutvikling, dvs. for hva slags kompetanse virksomheten trenger for å ivareta sitt samfunnsoppdrag på en god måte. Med utgangspunkt i denne planen må det foretas en løpende vurdering av kompetansebehov i hele organisasjonen. Gjennom ulike verktøy kan du skaffe deg oversikt over de målgrupper og aktører du skal posisjonere deg overfor og over de medarbeidere du skal mobilisere for å oppnå resultater. Du kan motivere og styre ved å stille opp mål, visjoner, planer, verdier, regler og å utøve kontroll belønne og straffe (Kirkhaug 2017a,b). Den gode leder klarer å balansere mellom disse virkemidlene, og i kunnskapsorganisasjoner viser forskningen at det er evnen til å kommunisere og motivere som er de viktigste virkemidlene (Kuvaas 2016 a, Lai 2017). Derfor sies det ofte at ledelse i en kunnskapsorganisasjon dreier seg om å utøve kunst (Grund 2008). Ekspertene innen finans peker også på at det er svært kostnadskrevende å bruke detaljorienterte styringsmekanismer for å få fagpersoner til å

arbeide på bestemte måter, fordi det kreves mye informasjon og innsikt, samtidig som ledere må bruke mye tid på å kontrollere at arbeidsoppgavene utføres som forventet (Bragelien 2017).

Bygging av tillit

Det er ikke mulig å skape de nødvendige forutsetninger for at medarbeidere kan og vil ta ut sitt beste *uten å bygge tillit*. Tillit utvikles gjennom relasjoner og er et uttrykk for kvaliteten på relasjonen mellom aktørene i en styringskjede og mellom en leder og medarbeider. For en leder betyr det å ha tillit til sine medarbeidere i praksis at du tar risiko i forhold til hva medarbeiderne vil gjøre (Kjekshus 2018, Aspøy 2018). Det sentrale i en tillitsrelasjon er at ledere stoler så mye på sine medarbeidere at det er behov for et begrenset omfang av kontroll. Risiko er ulikt fordelt i en organisasjon og det er særlig ledere som vil bli holdt ansvarlige hvis noe går galt i en organisasjon, og ledere vil derfor være opptatt av at organisasjonen og de ansatte er i stand til å håndtere stor grad av autonomi. En rasjonell leder vil ikke slippe friheten løs i en organisasjon uten først å forsikre seg om at medarbeiderne har nødvendig kompetanse og riktige holdninger til å håndtere friheten.

For å få dette til trenger organisasjoner kontrollmekanismer som gode rekrutteringsrutiner og systematisk kompetanse- og kulturbygging. Kultur er virksomhetens kjøtt og blod, verdier og normer og noe som utvikles over tid. Gjennom gjentatte tillitsskapende handlinger bygges det en tillitsorientert kultur. Dette skjer først og fremst gjennom jevnlig og gode dialoger mellom leder og medarbeidere om hva som forventes av begge parter.

Det som særlig karakteriserer vellykket organisasjonsutvikling og prosess- og kulturarbeid er engasjert lederskap og tydelig kommunikasjon

(Kirkhaug 2017, a). Gjennom gode arbeidsprosesser, der organisasjonens ulike ledere har evnen og ferdigheten til å gå i dialog både oppover og nedover, skapes det kunnskap, kultur og holdninger for å få bedre prestasjoner og nødvendige endringer. Både ledere og medarbeidere må ha tilstrekkelig kompetanse og motivasjon til å gjøre en god jobb. Dessuten må det i større grad utvikles en aksept for å prøve, feile, og å lære, og å ha mer oppmerksomhet om det positive enn det kritiske.

I ledelsesdebatten brukes stadig mer begrepet tillitsbasert ledelse. Det kan imidlertid diskuteres om vi i praksis egentlig trenger dette begrepet fordi (god) ledelse forutsetter tillit. Uten tillit kan det ikke utøves god ledelse. Ofte blir tillitsbasert ledelse misforstått til kun å gjelde den tillit ledelsen gir medarbeiderne. Men den tillit den enkelte medarbeider har til ledelsen er et like viktig fundament for å skape resultater. Medarbeiderne må bidra til at arbeidsmiljøet er basert på tillit, stolthet, fellesskap og kunnskapsdeling mellom kollegaer. Selv om en tillitsbasert kultur i stor grad handler om å fjerne kontroll, er likevel tillit og kontroll ikke nødvendigvis motsetninger. Det sentrale i begrepet er at det er en kultur hvor overordnede organer ikke driver med omfattende kontroll, men har «en kontroll som er skapad i relationer» (Statskontoret 2016).

I det daglige lederarbeidet er det særlig viktig at ledere utvikler en kultur hvor forholdet mellom tillit og kontroll har funnet en god balanse innenfor konseptet tillitsbasert kultur. Skal organisasjoner oppnå resultater, må det være enighet om hvilke ambisjoner og mål som skal prege organisasjonen. Kontroll og tillit er selve grunnlaget for relasjoner og kontrakter mellom mennesker, og derfor svært avgjørende for hva slags kultur en organisasjon har og for i hvilken grad organisasjonen når mål. Tillit

er ikke det motsatte av kontroll, men egentlig en spesiell form for kontroll og som leder må du personlig være en garantist for balansen mellom kontroll og tillit. Kulturen må bl.a. tillate at av til må lederen kunne være ordentlig «sjef», for å sikre at organisasjonen oppnår resultater. Det fører galt av sted hvis ledere ikke skal vise vei, skjære gjennom, korrigere og bruke autoritet når det er nødvendig. Kulturen må være slik at ledere må ha respekt for de ansattes mening, men de ansatte må også ha respekt for at av og til må lederen være sjef. En tillitsbasert kultur skapes gjennom opplevelser av troverdighet, respekt og rettferdighet. Over tid bidrar tillit til å utvikle og skape en kultur hvor tillitsbyggende handlinger er en naturlig del av samhandlingen og det daglige arbeid i organisasjonen.

Erfaringene fra Danmark og forskningen herfra er som tidligere nevnt at tillit trenger kontroll for å fungere, både for medarbeidere og borgere (Aspøy 2016, Aspøy 2018, Bentzen 2016). Medarbeidere ønsker en viss kontroll for å sikre kvaliteten på sitt eget arbeid. Borgerne trenger kontroll med hvordan deres skattepenger blir brukt. Det avgjørende er hvor meningsfylt kontrollen oppleves og at underordnede involveres i utviklingen av styringsverktøyet. Utfordringen er å få til et godt samspill mellom ledere og medarbeidere (og mellom de styrende og de styrte). I siste instans vil styring og ledelse alltid dreie seg om å finne den rette balansen mellom tillit og kontroll, og mellom ansvar og autonomi.

Ansvarlig lederskap

En viktig side ved lederrollen er som beskrevet i figur 4.3 at du *har* og *tar* et tydelig ansvar dvs. at du må håndtere en rolle preget av forpliktelse, forståelse og besluttosomhet (Vanebo 2016). Som ledelsesguru Peter Ducker sier det «Leadership is not rank, privilege, titles or money, it is

responsibility» (Drucker 2007). På organisasjonsnivå betyr et ansvarlig lederskap at ledelsen hele tiden har hovedansvaret for at organisasjonen skal håndtere sitt samfunnsoppdrag på en god måte. Som leder har du det overordnede ansvaret for å løse problemer, håndtere dilemmaene og konfliktenes, bygge broer, prioritere, inngå kompromisser og gjennomføre endringer (Tronsmo 2018). For å få det til må organisasjonen ha en klok og kompetent ledelse med tilstrekkelig faglige, relasjonelle og administrative ferdigheter. Det stilles derfor store krav til å utøve et ansvarlig lederskap innen de ulike delene av offentlig sektor fordi det er de ansvarlige lederne som vil bli trukket inn på styrerommene og bli kritisert, og gransket av kontrollutvalg i kommuner og kontrollkomiteen på Stortinget og ofte må gå fra sine posisjoner. Det er alltid mye lettere å opponere, protestere og påpeke svakheter enn å ha arbeidsgiveransvaret for en organisasjons helhetlige virksomhet.

Sett fra ledelsens side er det derfor viktig å skape en ansvarlighetskultur på alle nivåer i offentlig sektor og i de enkelte organisasjonene. I praksis er ansvarlig ledelse ofte ikke særlig heroisk. I realiteten er det mye slit over lang tid og mange detaljer som må passes på. I enhver lederrolle vil det gå med mye tid på å få enheter og mennesker til å samarbeide og til å skape forankring og legitimitet for beslutninger. Paradokser og dilemmaer er konstruktive spenninger i en kultur som kan føre til læring og utvikling og klarhet i hva ansvar innebærer. Gjennom god teamkultur klarer en leder å utnytte spenningene mellom ulike aktører og ulike medarbeidere. En dyktig teamleder klarer for eksempel å skape en organisasjonskultur hvor gode fagfolk skjønner at de må inngå i en helhet der alle må gi og ta.

Et viktig trekk ved en ansvarlig og en tillitsbasert organisasjonskultur er at de ansatte og ulike ledere er opptatt av å spille hverandre gode. Ledere må trekke opp visjoner og få med seg de ansatte både i å være med å formulere forslag til mål og å akseptere at det treffes vedtak og beslutninger de er uenige i. Ledere må passe på at oppgaver samordnes, at de vedtatte målene følges opp, at det legges til rette for læring og at ansatte mobiliseres til å skape resultater. Det dreier seg bl.a. om å utvikle en organisasjonskultur hvor en klarer å kombinere faglige ambisjoner med sunn økonomistyring. I praksis sliter de fleste organisasjoner med å få dette til. Som en deltaker på et lederprogram for en kunnskapsorganisasjon sa det: «Problemene vi møter koker ofte ned til dette: En leder bør være sikker på hvor vi skal, lydhør for om vi er på vei dit, og fleksibel i valg av virkemidler. Men i praksis opplever vi ofte at ledere er uklare i synet på visjoner og målsettinger, lite lydhør for hvordan vi ligger an i forhold til målet, og fastlåste i valg av virkemidler. Vår jobb er å gjøre dem mindre redde for å lytte og fri til å velge virkemidler».

Min erfaring fra leder og styreroller er at det er viktig å bygge et bra team rundt deg som leder. Jo større organisasjon du leder jo viktigere er mellomlederne fordi det i praksis er samspillet mellom en organisasjons mellomledere (avdelingsledere, dekaner, instituttledere) og den enkelte medarbeider som avgjør hva slags resultater en organisasjon leverer. En krevende oppgave er å passe at det ikke bygges opp for omfattende kontrollrutiner som krever unødvendig byråkrati.

Det er viktig at virksomheter er organisert slik at ledere på alle nivåer har innflytelse og et handlingsrom for å prioritere. Gjennom mange år har det

derfor vært et ønske om at kunnskapsorganisasjoner skal preges av desentralisering, flate strukturer og ansvarliggjorte lokale team og en organisasjonskultur preget av tillit, felles verdier og stor grad av medarbeiderinnflytelse. Det må være dialog og åpenhet i arbeidsprosesser, klare ansvarsforhold og en kultur preget av engasjement, innovasjon og tette relasjoner med brukere, kunder og borgere. Jo dårligere ledelsen er på ulike nivåer, jo større er sannsynligheten for at det oppstår en «såkalt» frykttkultur i organisasjonen. Som leder er det viktig at du legger opp til gode prosesser for å få med deg organisasjonen, de ansatte og fagforeningene på hvor du ønsker at den virksomheten du leder skal være om noen år. Det dreier seg om å bygge sterke, gode relasjoner og å få det beste ut av medarbeiderne. Mye forskning viser at medarbeidere jobber mer fokusert når de får mye medbestemmelse, egenkontroll og spillerom (Martinsen 2017, Kuvaas 2017, Lai 2017).

Et interessant arbeid for å finne fram til forutsetningene for god styring og godt lederskap, er det som skjer i regi av den svenske Tillitsdelegationen. Gjennom flere år har denne delegasjonen arbeidet med å finne fram til forutsetningene «for at medborgarna skal kjenne tilliten til styring og ledelse». Det trekkes frem at det må ryddes i mål- og indikatorer og regelverk, at det må skje en løpende kunnskapsutvikling, at medarbeidere på alle nivåer må involveres, at administrative ressurser må flyttes nærmere gulvet, og at det utvikles en administrasjon som støtter, og ikke detaljstyrer (Aspøy 2018, Bringselius 2017).

Som leder i en virksomhet må du beherske både den systemorienterte styringen og det personorienterte lederskapet. For å oppnå resultater trenger virksomheter både styring og ledelse, det harde og det myke. Utvikles det tillit, involvering og et godt samarbeid, øker imidlertid sannsynligheten for at

organisasjonen lykkes. Et godt gruppeklime kan bidra til at hvert enkelt medlem vokser. Medarbeideren kan bli den beste utgaven av seg selv. Gjennom mine ulike lederroller har jeg erfart at den kritiske suksessfaktoren for å bygge tillit og oppnå resultater, er å *desentralisere* ansvar og myndighet så langt det er mulig. Blir det for stor avstand og for mange ledd mellom øverste leder og den enkelte medarbeider, mister den enkelte medarbeider lett insentiv til å ta ansvar.

Gjennom de senere år har det vært mye diskusjon om hvordan et ansvarlig lederskap best bør håndteres når det oppstår vanskeligheter og mange er medskyldige i at ting går galt. I slike situasjoner er det, viktig å skille mellom skyld og ansvar. Selv om det er mange medskyldige i at ting går galt, er det de øverste ledere som har et hovedansvar og spørsmålet er når de øverste ledere bør vise ansvar ved å trekke seg og når det er riktig å ta ansvar ved å «rydde opp og se fremover».

Det er mange offentlige ledere som «ufrivillig» har gått av – særlig på grunn av kostnadsoverskridelser. Det er et bra prinsipp at noen tar ansvar når ting går «skikkelig» galt jf. avgangen til tidligere stortingspresident Thommesen i forbindelse med byggesprekksaken på Stortinget. Små feil må som understreket flere steder i denne utredningen aksepteres for å unngå at det skapes en unødigg frykttkultur for å ta feil. Når ledere vet at feil langt vekk og ned i beslutningsrekken kan koste han eller henne jobben, vil de ha den årvåkenheten som er nødvendig for å unngå store feil. En tydelig ansvarskultur gir insentiver for ledere og organisasjoner til å innføre systemer og rekruttere medarbeidere slik at det ikke blir nødvendig å lete etter syndebukker.

Veien fra en aktivitetsorientert til en resultat- og endringsorientert ledelseskultur

Det stilles store kulturelle krav til virksomheter som vil endre styrings- og ledelsespraksis fra aktivitetsorientert styring og ledelse, til å styre og lede mot mål- og resultater. Det kan ta tid før ledere klarer å slutte med å legge detaljerte føringer. For å klare å innføre riktig bruk av mål- og resultatstyring i staten må det ofte skje en *kulturendring* både i departementer og i mange offentlige etater og virksomheter som tradisjonelt har drevet med detaljorientert styring og ledelse. Jo bedre ledere er til å kommunisere, jo lettere er det å etablere en kultur som får politikk, fag og ledelse til å spille på lag. Målet må være at vi får en politisk-administrativ kultur der politikerne håndterer de politiske konfliktene (og bl.a. blir flinkere til å prioritere, dvs. å si nei til ting som ikke er så viktige), fagfolkene til å holde seg oppdatert på sine fagområder, og administratorer og ledere til å håndtere strategiske, organisatoriske, kulturelle, menneskelige og teknologiske utfordringer.

Endringsprosesser må skapes og ledes. Det må settes en retning både fra toppen og nedenfra og jobbes både med det harde, dvs. strukturene og systemet, og det myke, dvs. organisasjonskulturen (Vanebo 2016). Som det sies av Ledelseskommisjonen i Danmark kan vi ikke *alene* basere oss på myk ledelse. «Der skal også kontrolleres for at ledelse skal gjøre en forskjell» (Ledelseskommisjonen 2018). Både kultur, struktur og systemer utgjør mektige krefter i enhver organisasjon som må håndteres i endringsprosjekter. Behovet for instrumentell endringsledelse blir ofte undervurdert. For å gjennomføre endringer kreves det strategi, god regi og hardt arbeid. Ettersom endringsledelse handler om både forføring og tvang, må endringsledere ha evnen til både å håndtere makt og bygge tillit (Kirkhaug 2017 a). I endringsprosesser holder

det ikke kun med faktabasert kunnskap. Mennesker endrer seg ikke fordi de blir konfrontert med en rekke fakta. Motstand mot endring handler ofte om egeninteresse. Det må skapes en følelsesmessig forståelse ved at de som er involvert innser en sannhet knyttet til tre forhold:

- *forståelse* for behovet for endringer
- *forankring* for endringer
- *forpliktelse* for gjennomføring av endringsprosesser.

En kritisk suksessfaktor for å få til endringer er at det utvikles en sterk læringskultur som gir grunnlag for godt samspill mellom kolleger og hvor det skapes kulturelle og organisatoriske muligheter for læring. Det må bygges kulturer for å *lære av feil*, dvs. at feil skal oppdages, rapporteres, og læres av i hele organisasjonen slik at de forhåpentligvis ikke gjentas. De karakteristiske trekkene ved en god organisasjonskultur er at det er et godt faglig felleskap og arbeidsmiljø, en innovativ kultur som preges av interesse for stadig å lete etter nye måter å gjøre ting på, og hvor det er aksept for kontinuerlig å stille spørsmål om hva som er beste praksis og å akseptere at det gjøres feil.

Det er et organisatorisk paradoks at offentlige organer ofte møter byråkratiske problemer med ytterligere utbygging av de «byråkratiske» virkemidlene – regelstyring, virksomhetsplaner, formal rapportering, utbygging av kontrollmekanismer, ekspansjon i stabsfunksjoner, og papir, papir, papir. I større grad burde en gå dit det er noe å lære, dvs. til avanserte kunnskapsintensive og markedsponerte organisasjoner preget av verdibasert ledelse, lagarbeid og lagutvikling, kompetansepolitikk, nye anvendelser av digital teknologi, avbyråkratisering, kunnskapsutvikling og erfaringsoverføring. For å håndtere den teknologiske utvik-

lingen og digitaliseringen må det skapes en innovativ organisasjonskultur hvor det er et godt samspill mellom drift, utvikling og strategi og hvor det legges mer vekt på å eksperimentere og hvor det stilles store krav til *ledelse*. Det må utvikles en kultur hvor ledere deltar aktivt i endringsprosessen som må gjøres for å forankre en innovasjon og digitaliserings-orientert organisasjonskultur.

Ledere har et hovedansvar for å se litt lenger fram og ta beslutninger (om budsjetter, bruk av teknologi mv.) som gjør at virksomheter er best mulig rustet for fremtiden. Vi har en lang vei å gå før norske offentlige virksomheter har forstått at digitaliseringen må være til stede i alt de gjør, spesielt i det som gjøres i toppledelsen. Digitaliseringen vil i økende grad stille krav til måten institusjoner vil levere sine tjenester på og måten institusjonene er organisert og ledet. I fremtiden vil størstedelen av det administrative og rutinepregede arbeidet som en leder utfører, bli automatisert. Ledere vil da i enda mindre grad enn i dag være en kontrollerende part og kan legge enda mer vekt på å utnytte sine kreative evner og lede medarbeidere til kreative og endringsorienterte prosesser.

Klarer en organisasjon å utvikle en god kultur og kombinere en motivasjonsorientert topplederstyring med medarbeiderforankring, vil en få målstyring og ledelse basert på tillit til å gå hånd i hånd. For å få dette til er det spesielt viktig å rekruttere og utvikle ledere. Endringsledelse er en personlig utfordring og oppgave. Ledere er alltid eksempler enten de vil eller ikke, enten de vet det eller ikke (Hennestad og Revang 2017). Erfaringer fra virksomheter som har lykket med virksomhetsledelse

er at den kritiske suksessfaktor er ledelsens atferd. Ledelsens atferd er svært avgjørende for om endringer lykkes. Ledelsens atferd tolkes og tillegges alltid motiver. Medarbeidere må behandles med respekt, og det må være en kultur preget av tillit mellom leder og medarbeidere. Ledere må være kontinuerlig opptatt av å utvikle nødvendig lederkompetanse ved at ledelsesutvikling blir en naturlig del av en leders hverdag, og ledere må selv ta initiativ til at nødvendig ledertrening legges opp som en kontinuerlig læreprosess. For å lykkes med målstyring som verktøy for ledelse og styring på virksomhetsnivå må derfor ledelse utvikles som en praktisk handlingsdisiplin. Dette kan være vanskelig å akseptere for ledere som har sin utdannelse og erfaring fra en rasjonell fagverden, og tror at ledelse kan læres på samme måte som fag (Folge og Stenberg 2017).

Veien fremover

Riktig bruk av mål- og resultatstyring, der oppmerksomheten konsentreres om å sette mål, foreta prioriteringer og å prestere og bygge tillit, er et viktig verktøy for å få et bra samspill mellom politikk, styring, ledelse og fag. Fordelen ved å styre ved gode MRS prosesser er at styringen har en logikk som krever at det bygges «bro» mellom politikk, forvaltning og fag - jf. figur 5.1.

Figur 5.1: MRS – bygger bro mellom politikk, forvaltning og fag



Gjennom gode MRS prosesser kan det skapes enighet om politiske mål og satsingsområder og valg av spilleregler som gir virksomheter, ledere og fagfolk ansvar, tillit og insentiver slik at strategier og mål nås. Den sentrale aktøren som hele tiden må håndtere både politikken, fagets og forvaltningens kultur og logikk er offentlig sektors mange ledere. Derfor vil fremtidens bruk av MRS i stor grad avhenge av ledernes vilje og kompetanse til å engasjere seg i MRS prosesser. Det å være leder i det offentlige innebærer at du må finne din rolle innenfor de rammer politikken og styringssystemet

krever. Du må håndtere de daglige driftsoppgaver og ha god dialog med dine medarbeidere og du må som det sies i sluttrapporten fra den danske Ledelseskommisjonen «sætte borgerne først» (Ledelseskommisjonen 2018).

Mål- og resultatstyring og styring og ledelse basert på tillit er to sider av samme sak. Mål- og resultatstyring må *ikke* nødvendigvis føre til omfattende rapportering og kontroll, selv om det er lett å peke på eksempler på offentlige virksomheter som har drevet med for omfattende rapportering. Den

kritikken som stadig reises mot MRS dreier seg ikke om prinsippene og intensjonene, men slik vi på mange måter har utviklet systemet. Som det ble sagt for mange år siden er fakta at: «Kritikken mot målstyring – så vel som anbefalinger for – gjelder ikke målstyring, men hva mange oppfatter som målstyring» (Johnsen 2012). Utfordringen er at vi i Norge lenge utviklet systemet i gal retning.

For at MRS skal fungere som et godt styringsverktøy og ikke brukes så rigid som det har vært gjort til nå, må det etableres en dialog og tillitsbasert kommunikasjon mellom aktørene i styringskjeden. Det å sette feil mål eller ingen mål er *dårlig* styring og ledelse. Det å sette riktig mål er *god* styring og ledelse. For mange mål og lite medvirkning og selvledelse gir dårlig styring og ledelse.

MRS bør være et sentralt redskap i den styringscocktailen som alltid vil prege offentlig sektor. Men bruken av MRS er ikke svaret på alle utfordringer. For å få en trygghet for at ressurser brukes på en fornuftig måte kan det på enkelte områder bl.a. være viktig å foreta mer omfattende samfunnsøkonomiske analyser der det finns relevante data eller mer systematiske evalueringer av forhold som vanskelig lar seg måle ved enkle indikatorer. Både politikere, administratorer og markedet har vanskeligheter med å forstå kunnskapsarbeidere og den klan- og kollegakulturen som former kunnskapsorganisasjonene. Derfor må det jobbes systematisk med å få til gode relasjoner mellom myndigheter, virksomheter, ledere, ansatte og fagorganisasjoner. Det er viktig at det etableres arenaer der ulike offentlige virksomheter kan lære av hverandre om hvordan det kan utvikles gode strategiske styringsdialoger. Her har både Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) et spesielt ansvar.

Den kritiske suksessfaktor i bruken av MRS på det politiske makronivå er god kommunikasjon mellom politikere, forvaltningen, og de enkelte virksomhetene og deres styrer og ledere. Gjennom god kommunikasjon og dialog mellom de styrende og de styrte kan det på overordnet nivå fastsettes mål samtidig som ansvaret for å nå målene delegeres til lavest effektive nivå i styringskjeden. Effektivt nivå må bestemmes av tilgang til relevant informasjon og kompetanse. Vi vil trenge beslutningssterke ledere som prioriterer hardere og omstiller mer for å håndtere fremtidens økonomiske og teknologiske rammebetingelser. Ledere som ønsker å få til store endringer må både klare å holde seg innenfor sitt politiske mandat og få organisasjonen og medarbeiderne til å komme seg løs fra det som holder dem fast i fortiden.

Viktige virkemidler for å utvikle en organisasjons målstyrings- og lederkompetanse er å slutte med aktivitetsstyring, gi medarbeidere mer ansvar for egen ledelse, integrere målstyring og verdistyring i resultatledelse og *utvikle ledelse* som en praktisk handlingsdisiplin. Målstyring krever delegering som igjen bygger på tillit. Uten tillit vil det være vanskelig å drive med målstyring. For å få kunnskapsorganisasjoner til å gjennomføre samfunnsoppdrag og politiske vedtatte mål kreves det en god kombinasjon av tillitsbasert og endringsorientert styring og ledelse. Det å få til endringer er krevende. Folk flest liker ikke endring. Nøkkelen for å få til endringer er involvering, kommunikasjon og kulturbygging. «It is always showtime». En viktig forutsetning for at en kunnskapsorganisasjon skal oppnå gode resultater er å *desentralisere* makt og personal- og budsjettansvar så langt det er mulig. I dag legger for mange virksomheter for mye vekt på rapportering og kontroll.

Ledere må ha handlingsrom til å utøve lederskap og til å håndtere prioriteringer, og fagfolk må ha handlingsrom for å bruke faget. Toppledelsen i en kunnskapsorganisasjon må passe på at institusjonen ikke blir overadministrert og underledet, dvs. at det ikke brukes for mye ressurser i stabs- og støttefunksjoner ved at det bygges opp for kompliserte administrasjoner og for mange kontrollnivåer i forhold til den faglige aktiviteten som skapes i møte med brukeren. Selvsagt oppstår det konflikter i kunnskapsorganisasjoner, men de bør ikke fjernes ved pålegg. De må løses ved innsiktsfull ledelse og dialog der kunnskapsarbeidere og ledere på ulike nivåer får drøftet dilemmaene uten å bli beordret til lojalitet. Den viktigste suksessfaktoren for å lykkes med mål- og resultatstyring er at det bygges en tillitskultur og at forholdet mellom aktørene i styringsdialogen preges av det Nils Arne Eggen en gang sa om hvordan bygge et godt (fotball)lag – «det dreier seg om å utvikle en kultur der alle jobber for å nå samme mål og for å spille hverandre gode».

For å oppnå gode resultater er vi avhengig av at politikere, styrer, ledere og medarbeidere reflekterer over sine roller og sitt ansvar for å bidra til at det utvikles en tillitskultur og tar sitt ansvar for at det oppnås resultater. På den måten etableres det et godt samspill mellom de organer og ledere som har ansvar for den overordnede styringen enten det er et departement, en kommune eller et styre og de enkelte virksomheters interne styring slik at det blir kontinuerlig oppmerksomhet på vesentlighet, endringsbehov, virkninger og *læring*, ikke aktivitet og detaljer. Det dreier seg om å gjøre MRS til en metode og verktøy i den *strategiske prosessen* som må være mellom de styrende organer og de enkelte virksomheter og mellom de enkelte ledere og fagfolk. På makronivå kan MRS bidra til at myndigheter prioriterer og velger ut klare mål

som virksomheter kan styres etter. På mikronivå kan MRS skape forutsigbarhet og tillit på den enkelte arbeidsplass ved at ledere formulerer klare mål, uttrykker klare forventninger til resultater og har gode dialoger med medarbeidere. Det å styre og lede på en god måte dreier seg om å finne den rette balansen mellom å gi virksomheter og medarbeidere tillit, ha rimelig kontroll over hvordan knappe offentlig ressurser blir brukt og at de ulike virksomhetene og de offentlig ansatte leverer gode prestasjoner.

Ledere som har avtalt mål og forventninger med sine medarbeidere må *slutte med* aktivitetsstyring og gi medarbeidere muligheter til å bruke egen erfaring og kompetanse. Det dreier seg om å håndtere relasjonen tillit og kontroll. Kontroll kan innføres ved makt, men ikke tillit – den må skapes og den må utvikles. Det sentrale i en tillitsrelasjon er at de som styrer og leder – innenfor avklarte rammer og mål – gir de som skal styres og ledes stor grad av frihet i det daglige arbeidet. Det er ikke noe alternativ til MRS som det viktigste styringsverktøy i offentlig sektor. Idag er det for mye aktivitetsstyring i offentlig sektor, bl.a. fordi det gir politikere anledning til å «ta grep» og vise handling og fordi departementene ikke har vært flinke nok til å operasjonalisere politiske mål til styringsparametere. Gradvis har imidlertid myndigheter og ledere på mange politikkområder og i flere virksomheter blitt bedre til å praktisere MRS slik at det både settes *klare mål* og gis *tillit*.

På den måten får myndigheter og virksomheter et verktøy for å håndtere de store styrings- og lederutfordringene vi har innen kunnskapssektorer som helse, høyere utdanning og kultur. Både Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet har et forbedringspotensial i bruken av MRS som et system for å realisere

politiske mål. Gjennom MRS har vi et verktøy som gjør det noe lettere å håndtere vanskelige prioriterings- og strukturutfordringer, og få en klarere arbeidsfordeling mellom de ulike institusjonene på disse politikkområdene. Gjennom gode dialoger mellom departementene og institusjonene kan det etableres en tydelig forståelse, forankring og forpliktelse om hva som er essensen i de enkelte institusjoners samfunnsoppdrag ved at satsinger spisses og driften profesjonaliseres.

Departementetene må være strategiske eiere som signaliserer forventninger og som etablerer konstruktive dialoger med de ulike virksomhetene om deres prioriteringer og forbedringspunkter. Målet er å utvikle de ulike virksomhetenes faglige egenart slik at arbeidsfordelingen mellom ulike virksomheter innen en sektor blir klarere, samtidig som den enkelte virksomhet får styrket sin profil. Ledere må få arbeidsverktøy, frihet og tillit for å få gjennomført de endringer som kreves for å oppnå mål. De styrende organer og ledere må sette av tid og ressurser til å gå dypt inn i virksomhetene og ha mest mulig åpne samtaler om virksomhetenes utvikling og muligheter fremover. Det er en fordel å enes om noen indikatorer å styre og lede etter, men de må ikke nødvendigvis være kvantifiserbare. Ofte må styringen baseres på indikatorer som mer indikerer, enn måler presist, effekten av virksomheten. Det som teller, kan ikke alltid telles, og det som telles, teller ikke alltid. Et mål- og resultatstyringssystem må bidra til at det skapes en kultur for *læring og løpende forbedringer* både på det politiske makronivået og på virksomhetsnivå. Den kritiske suksessfaktor for å få dette til er tillitsbaserte styringsdialoger. Forbedringer kommer når, høye ambisjoner møter vilje og handlekraft. Styring og ledelse handler om å skape resultater og er avgjørende for kvaliteten av den velferd vi opplever som borgere og innbyggere.

I den krevende endringsreisen vi står overfor kan det ikke forlanges feilfrihet, og det stilles store krav til politikere om å ta prioriterings- og lederrollen mer alvorlig enn de har gjort til nå. Alle typer ledere må bygge opp og lære seg å håndtere tillitsbaserte relasjoner. Det er ikke mulig å lykkes uten å forstå mulighetene, men endringsreisen blir ikke lett. Som den amerikanske forfatteren James Baldwin sa det: «Ikke alt vi erkjenner kan endres, men ingenting kan endres før vi har erkjent det».

Litteraturoversikt

Adler. P.S. Market, *hierarchy and trust: The knowledge economy and the future of capitalism*. Organization science, 12(2) 2001

Andreassen Marianne *Et liv med offentlig sektor* Kronikk Dagens Næringsliv 16/1-2018

Arbo Petter *Tilstanden etter alle fusjoner*. Presentasjon av tilstandsrapport for høyere utdanning

Kunnskapsdepartementet 9/5-2017

Arnesen C. og Hagen Kåre *Fra vesen til virksomhet* Forskningsrapport nr 3 2008 BI

Arnulf Jan Kjetil – *Hva er ledelse* Universitetsforlaget 2012

Askim Jostein *Politikernes prygelknabe* Kronikk Dagens Næringsliv 22/10- 2012

Askim Jostein, Døving Erik og Johnsen Åge *Evalueringspraksis i den norske statsforvaltningen 2005-2011*. Innlegg Nordisk evalueringskonferanse Ålesund 13–15 juni 2012

Aspøy Arild *25 år med reformer* – Leder Stat og styring nr 4 2015

Aspøy Arild *Et spørsmål om doser* Stat og styring nr 3 2016-

Aspøy Arild *Hva med borgere og brukeres tillit?* Kronikk Dagens Næringsliv 26/2-2018

Aasland Sigrid *Tillit opp fra kistebunnen* Stat og styring nr 3 2016

Bentzen Tina Øllgaard *Tillitsbasert styring og ledelse i offentlige organisasjoner – I springet fra ambition til praksis* Roskilde Universitet 2016

Bentzen Tina Øllgaard *Tillidsbasert styring* Styringskonferansen DFØ 24/1-2016

Bjerke Roger *Norge kan også – og er i gang* Kronikk Dagens Næringsliv 3/3-2017

Bjørnenak Trond *Kostnadseffektivitet og god økonomistyring i scenekunstselskapene* – Rapport til NTO – juni 2016

Bjørnstad Roger *Verdens mest produktive* – Kronikk Dagens Næringsliv 26/7- 2016

Bovim Gunnar *Heller best enn størst* – Intervju i aftenposten 31/1-2016

Bragelien Ivar *Insentiver* kap. 15 i *Strategisk Økonomistyring* Kjell Gunnar Hoff Universitetsforlaget 2017

Bratten Anne-Kari *Behovet for økt produktivitet* – Spekterkonferansen 2016

Bratten Anne- Kari *Ledelse når 68-erne kommer* Kronikk Dagens Næringsliv 6/11-2017

Bruun-Hanssen Haakon *Styring, ledelse og tillit* – Styringskobferansen 2018 DFØ

Braanen Sterri Aksel Bratten *Ideen om makt over sinnene* i *Makteliten* Knut Olav Åmås (red) Kagge forlag 2016-.10.07

Bringselius Louise *Tillitsbasert styring og ledning* Regjeringskansliet 2017

Clemet Kristin *Politikk og makt –en legitim forbindelse* i *Makteliten* Knut Olav Åmås (red) Kagge forlag 2016

Clemet Kristin *Uten reformer stopper Norge* Kronikk aftenposten 26/2- 2017

Colbjørnsen Tom *Kunsten, kulturen og sjefen* Spekter rapport 30/11-2017

Colbjørnsen Tom *Mål- og resultatstyring – om å sette tillitsbasert styring i system* Styringskonferansen DFØ 2018 a

Colbjørnsen Tom *Kunsten å lede* Intervju Spekter rapport Strekk i laget 2018 b

Corneliussen Janne *Tillitsbasert styring og ledelse i Oslo kommune* Konferanse DFØ 21/6-2018

DFØ *Tilfredstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav?* Rapport 1/2017

Difi *Nøklene til handlingsrommet?* Difi-rapport 2016:6

Daae Cecilie *Mitt lederskap* NSH lederkonferanse 2/2-2017

Drucker P. (2007/1954) *The Practice of Management* (Revidert utgave). Oxford :Butterworth-Heinemann

Eilertsen Trine *En hyllest til utredningsinstruksen* Kommentar aftenposten 16/4- 2018

Ellingseter Margrethe *Fallgruver ved mål- og resultatstyring* DFØ seminar 21/6-2018

Ervik Rune og Tord Skogedahl Linden *The Shark Jaw and the Elevator: Arguing the Case for the Necessity, Harmlessness and Fairness of the Norwegian Pension Reform* Scandinavian Political Studies 15/3-2015

Fimreite Anne Lise *Politikkens følelse for fakta* Kronikk Dagens Næringsliv 12/12 2016

Fimreite Anne Lise *Om å holde ord* Kronikk Dagens Næringsliv 24/7- 2017

Folge Terje og Jon Erik Stenberg *Ledelsesutfordringer mot 2020* Ukeavisen Ledelse 27/1 2017

Foss Per A. *Gode erfaringer med målstyring* Debattinnlegg Dagens Næringsliv 5/3-2017

Freidson, E. *Professionalism: The third logic*: Blackwell Publishers 2001

From Johan og Rune Sørensen *Oslo skolen opp en divisjon – mer tid til læring og oppfølging* BI-rapport Senter for innovasjon i utdanning 2018

Grand Julian *Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford University Press 2003

Giske Trond *Innlegg på filmfestivalen* i Haugesund 19/8-2006

Grinde Eva *Skrot «New Public Management»* Som begrep. Kronikk Dagens Næringsliv 2/3-2017

Gripsrud Mattias og Tyri Stugu *MRS-prosesser for endring – praktiske erfaringer* DFØ-konferanse 21/6-2018

Grund Jan *Helsepolitikk Effektivisering, spill eller utvikling* Tano 1991

Grund Jan *Kulturpolitikk er kunst* Universitetsforlaget 2008

Grund Jan *Ledelse av profesjonsutøvere – personlige erfaringer og refleksjoner* i Erik Døving m fl – Profesjon og Ledelse Fagbokforlaget 2016

Grund Jan *Målstyring og tillit hånd i hånd* Kronikk Dagens Næringsliv 14/3-2017

Hagen Kåre *Erfaringer med omstilling og innovasjon – Spekterkonferansen* 12 april 2016

Hennestad Bjørn *Kulturbevisst ledelse* Universitetsforlaget 2015

Hennestad Bjørn og Øivind Revang *Endringsledelse og ledelsesendring – fra plan til praksis* 3 utgave Universitetsforlaget 2017

Hermansen Tormod & Inger Marie Stigen *Ble det en bedre organisert stat* Nordisk Administrativ Tidsskrift nr. 3/2013

Hermansen Tormod *En bedre styrt stat* Fagbokforlaget 2015

Hernes Gudmund *Hvorfor alt går galt og andre lover for det moderne menneske*. Universitetsforlaget 1982

Hildrum Eva *Motstand og beundring –* Stat og Styring 3/ 2017

Høie Bent *Et verktøy for endring*: Innlegg på NSHs lederkonferanse 5/2-2015

Jeløya-plattformen *Politisk plattform for en regjering* utgått av Høyre, FrP og Venstre – Jeløya 14/1-2018

Johnsen Erik *Ledelseslisens*, København: Cams 2006

Johnsen Åge *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Fagbokforlaget 2007

Johnsen Åge(red) *En strategisk offentlig sektor* Fagbokforlaget 2011

Johnsen Åge *Altfor mye detaljstyring –* kronikk-Dagens Næringsliv 19/9-2012

Johnsen Åge *«Styringscocktail» – God fest eller dårlig rus? Dilemmaer i mål – og resultatstyringen –* Ledersamling i Oslo kommune 31/5-2017

Kaplan, R.S og Norton D.P. *Strategy maps: Converting intangible assets into tangible outcomes* Harvard Business Press 2004

Karp Tom *Barrierer for effektiv ledelse* Kronikk Dagens Næringsliv 16/4-2018

Kaski Kari Elisabeth *En teknologisk velferdsstat* Kronikk Dagens Næringsliv 20/6-2017

Kirkhaug Rudi *Endring, organisasjonsutvikling og læring* Universitetsforlaget 2017 a

Kirkhaug Rudi *Endring, frihet, tvang og demokratiet*. Ukeavisen ledelse 12/5-2017 b

Kjekshus Lars Erik *Tillit er å avstå fra å telle*
Kronikk Dagens Næringsliv 19/2-2018

Kunnskapsdepartementet *Finansiering for kvalitet, mangfold og samhold* Rapport fra ekspertgruppe 8/4-2014

Kuvaas Bård *Insentiver, behov og prestasjoner*
Kronikk Dagens Næringsliv 30 januar 2017 a

Kuvaas Bård *Tillitsbasert ledelse virker*
Kronikk Dagens Næringsliv 13/3-2017 b

Kuvaas Bård *Målstyringens intensjoner er ikke problemet* Innlegg Dagens Næringsliv 1/2 2018 a

Kuvaas Bård *Tillitsbasert ledelse gjennom målstyring ved hjelp av SMARTE mål.* Foredrag Great Place to Work 31/1- 2018 b

Kuvaas Bård, Trond Kleivane og Bård Mossin Olesen
Sverige kan, så hvorfor ikke Norge? Kronikk Dagens Næringsliv 28/2- 2017

Kaarbø Agnar *Politisk lederskap* Cappelen Damm Forlag 2018

Ladegård, G og Vabo S.I. *Ledelse og styring.* Bergen: Fagbokforlaget 2010

Lai Linda *Demotiverende ledelse* Kronikk Dagens Næringsliv 6/2-2017

Lange Birgitte *Tillit og styring – erfaringer og utfordringer knyttet til dagens styringssystemer i UDI – Foredrag konferanse Great Place To Work 31/1-2018*

Ledelseskommisjonen *Sæt borgerne først*
Ledelseskommisjonens rapport København 2018

Lekve Kyrre *Universitetene er slaver av finansieringssystemet.* Kronikk aftenposten 22/7-2017

Lægneid Per *Hybrider, kompetanse eller samstyring.* Intervju Stat og styring nr 4 2015

Magnussen Jon og Ole Frihtjof Norheim *Etter prioriteringsmeldingen – hva nå?* Dagens Medisin 20/4-2017

March, James G: *Decisions and Organizations.* Oxford. Basic Blackwell 1988

Martinsen Øyvind *Den beste form for ledelse*
BI Business Review 5 april 2017

Meld. St. 030 (2003–2004) *Kultur for læring*

Meld.St. 7 (2014–2015) *Langtidsplanlegging for forskning og høyere utdanning*

Meld.St. 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*

Meld. St. 34 (2015–2016) *Verdier i pasientens helsetjeneste – Melding om prioritering*

Meld. St. 16 (2016–2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*

Meld. St. 29 (2016–2017)
Perspektivmeldingen 2017

Meld. St. 8 (2018–2019)
Kulturens kraft- Kulturpolitikk for framtida

Munchow Otto von 2016 *Målstyring er dumt, dyrt og destruktivt* Agendamagasinet 30/11 2016

NOU 1984:23 *Produktivitetsfremmende reformer i offentlig sektor*

NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*

NOU 1991:28 *Mot bedre vitende. Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor*

NOU 2003:16 *I første rekke*

NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*

NOU 2013:4 *Kulturutredningen 2014*

NOU 2015:1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*

NOU 2016:3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*

NOU 2016:25 *Organisering og styring av spesialisthelsetjenesten. Hvordan bør statens eierskap innrettes framover?*

Osborne. S.P.(Red) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* : Routledge 2010

Osland Oddgeir og Lars-Inge Terum *I politikens frontlinje* Klassekampen 11/6- 2018

Osloeconomics *Fremtidens helse- og omsorgstjeneste* Rapport – Spekter-seminar 17/2-2017

Christopher Pollitt, and Geert Buckaert: *Public Management Reform: A comparative Analysis –*

New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford University press 2011

Riksrevisjonen Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2014). (Dokument 3:2 (2015–2016)

Roaldsnes Mål og resultatstyring i NAV- kan det bidra til å få flere i arbeid med nedsatt arbeidsevne i arbeid? Arbeid og velferd nr. 1 2018

Røvik Kjell Arne *Trender og translasjoner* Universitetsforlaget 2007

Røyseng Sigrid *Den gode, hellige og disiplinerte kunsten* Forestillinger om kunstens autonomi. Rapport nr. 237 Telemarkforskning BØ 2007

Sanner Jan Tore – Mine 6 seks utfordringer til toppledere i staten – Topplederkonferansen 13 april 2016

Singsaas Hilde *Seiglivede myter om målstyring* Kronikk Dagens Næringsliv 30/1-2018 a

Singsaas Hilde *Styring i staten* – Foredrag Great Place to work 31/1- 2018 b

Skarheim Petter *Intervju* Stat og Styring nr. 3 2016

Slagstad Rune *De nasjonale strateger* – Kronikk Morgenbladet 22- april 2016

Solberg Erna *Bedre ledere, god alderdom* – Kronikk Dagens Næringsliv 29/10-2016-b

Solhjell Bård Vegard *Det essensielle samarbeidet* Stat og Styring 1/2017

Statskontoret *Tillitsbasert styring i statsforvaltningen* Kan Regjeringskansliet visa vegan? Statskontoret 2016

Stoltenberg Jens *Min historie* Gyldendal 2016

Stugu Tyri, Nicolai Kaurin Seip, Matias Gripsrud *Målet er målet* Magma nr 2 2017

Stølen Kåre *Slik kan politiet vinne kampen om Oslos gater* Intervju Dagbladet 17/-6 2018

Støre Jonas Gahr. *Helserevolusjonen kommer* Kronikk Dagens Næringsliv 5/11- 2016

Sørensen Rune *En effektiv offentlig sektor* Universitetsforlaget 2009

Sørhaug Tian *Managementaltet og autoritetens forvandling* Bergen. Fagbokforlaget 2004

Sørheim Ragne Ørstadvik og Sigrid Tollefsen *Strategisk styring i staten* kap i Johnsen Åge (red) *En strategisk offentlig sektor* Fagbokforlaget 2011

Syse Henrik *Intervju* Ukeavisen Ledelse 27/1-2017

Tollefsen Sigrid og Dag Stokland *Viktige endringer framfor uvesentlige detaljer* Stat og styring nr 3 2016

Tronsmo *Behovet for ledelse i skolen* Kronikk aftenposten 26/4-2018

Vanebo Jan Ole *Ledelse og ledelsespraksis i det offentlige* Universitetsforlaget 2016

Vareide Per Kristian *Ledelse, omstilling og samhandling – særlig krevende utfordringer i oljebyen?*

Lederkonferanse NSH-3 februar 2017

Veggeland Noralv *Dialog mot målstyringspøkelset* Kronikk Dagsavisen 29/12-2017

Vågang Sigrun *Jeg er ekstremt opptatt av ledelse* – Intervju Ukeavisen Ledelse nr 40 2015

Wathne Christin Thea *Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer* Universitetet i Oslo 2015

Wathne Christin Thea *Mål og resultatstyring i politiet* DFØ-konferanse 21/6-2018

Weber Max *Wirtschaft und Gesellschaft* Tübingen 1921

Åmås Knut Olav *Ledelseslitteraturen er som slankeindustrien* Ukeavisen ledelse 4 mars 2016 -a

Åmås Knut Olav *Politikk er for flere enn politikerne.* Kronikk Aftenposten 6/8-2016 -b

VÅRE MEDLEMMER DRIVER NORGE

ARBEIDSGIVERFORENINGEN SPEKTER
PB 7052 Majorstuen, 0306 Oslo
Besøksadr: Sørkedalsveien 6
T: (+47) 47 65 70 00
E: post@spekter.no
www.spekter.no



ARBEIDSGIVERFORENINGEN
SPEKTER