

Resultatstyringens mytologi



Hvorfor bruker forvaltningen mål- og resultatstyring når dette er så omstridt?

The mythology of performance management

Why does the government use management by objectives and performance management despite extensive criticism?

ÅGE JOHNSEN

Nøkkelord: evaluering, målstyring, resultatmåling, rapportering, forvaltningsreformer, styringsverktøy

Key words: evaluation, management by objectives, performance measurement, reporting, public management reforms, management tools

INNLEDNING¹

Mål- og resultatstyring i offentlig sektor har ofte blitt oppfattet som et ideologisk omstridt og praktisk problemfylt eksperiment. Enkelte har påpekt at resultatstyringen i 1980- og 1990-årene i store trekk ligner på programbudsjetteringen fra 1960-årene, som i stor grad feilet da denne ble forsøkt innført i offentlig sektor i 1970-årene. I en slik sammenligning kan resultatstyring forventes å lide samme skjebne og kan best forklares symbolsk som rituell styring. Andre synes å ha trodd at mål- og resultatstyring var nye modeller i offentlig sektor, at disse modellene bygger på praksis fra det private næringslivet, og at de kunne øke effektiviteten i en ellers ineffektiv offentlig sektor. Fordi offentlig og privat sektor er forskjellige på vesentlige områder, så passer ikke slike «importerte» styringsmodeller i offentlig sektor, hevdes det gjerne fra andre hold. Mange synes også å ha trodd at mål- og resultatstyring var noe som høyresiden stod bak for å fremme bruk av markedskrefter og for å legge til rette for privatisering i offentlig sektor. Dette har utløst mye debatt og mye motstand.

Til tross for slike utbredte oppfatninger har bruken av mål- og resultatstyring i offentlig sektor økt betydelig siden begynnelsen av 1980-årene og er nå omfattende både i de norske kommunene (Vabo og Stigen 2004) og i staten (Lægread, Roness og Rubecksen 2009). Tilsvarende utvikling ser vi også i de andre skandinaviske landene (Ejler mfl. 2009, Siverbo og Johansson 2006). Problemstillingen i denne artikkelen er: Hvorfor bruker forvaltningen mål- og resultatstyring når dette er så omstridt?

Mange av de ulike oppfatningene om mål- og resultatstyringen i offentlig sektor har en form som ligner myter. *Myter* er utbredte oppfatninger av noe, uten at grunnlaget for oppfatningene er dokumentert, og de innbefatter gjerne uklare skapelsesprosesser eller overnaturlige egenskaper. Noen av disse mytene brukes av forkjemperne for resultatstyring, andre myter brukes av motstanderne. Myter kan hjelpe oss med å forklare hvorfor resultatstyring er blitt utbredt i den offentlige styringen til tross for mye kritikk over lang tid. Jeg skal i denne artikkelen diskutere åtte utbredte myter om resultatstyring i offentlig sektor. Disse mytene er at «resultatstyring er et nytt styringsverktøy i offentlig sektor», «resultatstyring passer ikke i offentlig sektor», «resultatmålinger er foretaksøkonomenes styringsverktøy», «resultatstyring er det samme som målstyring», «offentlig sektor er ineffektiv», «resultatinformasjon blir lite brukt», «resultatstyring handler om å lære av de beste», og «buntnlinjetenkning passer ikke i offentlig sektor». Først skal jeg imidlertid klargjøre hva jeg mener med resultatstyring, og kort beskrive sentrale utviklingstrekk ved mål- og resultatstyringen i offentlig sektor i Norge siden 1990-årene.

MÅL- OG RESULTATSTYRING

Mål- og resultatstyring kan defineres på ulike måter. Noen har en vid definisjon av hva mål- og resultatstyring er, andre har en mer avgrenset definisjon av fenomenet. En vid definisjon kan typisk omfavne styringssystemer som bruker målformuleringer, og hvor det gjerne knyttes finansielle insentiver til resultatopptakelsen (Østre 2007). I Sverige og Danmark synes for eksempel målstyring å være et videre begrep enn det er i Norge (Allern og Kleven 2002), og det synes å kunne omfatte mange former for styring som bruker målformuleringer.

Rombach (1991) definerer målstyring som en måte å styre den offentlige sektorens organisasjoner, hvor den enkelte organisasjonens legitimitet baseres på at politikerne klarer å omforme medborgernes krav og ønsker til beslutninger som forvaltningen siden iverksetter. Rombach hevder at målstyring ikke er og aldri har vært noen veldefinert teknikk, og at målstyring kan skilles i to fenomener: målstyring som filosofi og målstyring som teknikk. Målstyring som filosofi eller idé innebærer at når organisasjoners medlemmer eller deres ledere kjenner sine delmål, vil de også forsøke å nå dem. Det er denne enkle ideen som er så uimotståelig og vanskelig å argumentere mot,

samtidig som mange aktører har problemer med å definere hva målstyring er i praksis, hevder Rombach.

Et problem med vide definisjoner av målstyring er at mange styringsformer (for eksempel programbudsjettering og regelstyring) bruker målformuleringer, men det er likevel ikke nødvendigvis hva en normalt forbinder med målstyringsmodellen. Målstyring som teknikk gir grunnlag for en smal definisjon av fenomenet. Målstyring innebærer formulering av målsettinger, medvirkning fra medarbeiderne i målformuleringsprosessene og styring med vekt på resultater (Drucker 1976). Et annet problem med disse definisjonene, enten de er vide eller smale, er at noen former for resultatstyring verken bruker målstyring eller er knyttet direkte til budsjettstyringen gjennom finansielle insentiver.

Lindgren (2006) har studert vurdering av offentlig tjenesteproduksjon og brukte i sin studie begrepet kvalitets- og resultatmåling (KRM). Dette definerer hun som rutinemessig og løpende innsamling av hovedsakelig kvantitativ informasjon som statistikk, nøkkeltall og indikatorer på bestemte deler av en virksomhet, hvor målingene siden kan anvendes på ulike vis. Dette er en presis definisjon, men den legger hovedvekten på resultatmåling. Resultatstyring er en praksis hvor aktørene bruker dette verktøyet innenfor de gjeldende normene, kulturene og institusjonene. En trenger derfor en definisjon av resultatstyring som både fanger opp de ulike formene for resultatstyring utover målstyring, og som setter resultatmålingene inn i en sammenheng der den administrative og politiske bruken av informasjonen i offentlig sektor står sentralt.

I denne artikkelen defineres *resultatstyring* som måling og rapportering av offentlige tjenesters produktivitet og effektivitet med ulike typer resultatindikatorer med det formål at administrative og politiske organer skal kunne vurdere resultater og fordeling, ta beslutninger, iverksette tiltak og evaluere politikk på en bedre måte enn uten slik måling og rapportering. Resultatstyring er dermed et verktøy som skal gjøre styringen mer rasjonell for noen enn den ellers ville vært, særlig for legitime beslutningstakere i forvaltningen, som offentlige ledere og folkevalgte organer. Resultatstyringen omfatter derfor typisk også åpenhet, innsyn for og påvirkning fra andre aktører i samfunnet (Johnsen 2007).

For at noen skal kunne vurdere resultater, må målingene av resultatindikatorerne sammenlignes med noe. Her er det tre sammenligningsgrunnlag som kan brukes: mål, tidligere resultater eller andres resultater (Simon 1937). Disse tre sammenligningsgrunnlagene er opphavet for de tre allmenne resultatstyringsformene målstyring, overvåking og sammenligning.

Dersom styringen omfatter målformuleringer, medvirkning fra mellomledere og ansatte i målformuleringene og styring med vekt på vurdering av resultatene virksomheten klarer å oppnå opp mot målene som er satt, kan vi

snakke om *målstyring*. Den mest kjente av målstyringsmodellene er Druckers (1954) målstyring og selvkontroll. Den enkleste resultatstyringsformen er *overvåking* som kort og godt er å sammenligne egen drift og egne resultater i tidsserier, men denne formen er kanskje minst interessant. Dersom virksomheten sammenlignes med andre, kan vi snakke om *sammenligninger* eller sammenlignbare datametoder, hvorav «beste praksis»-analyser er godt kjente. Merk at i godt utformede sammenligningssystemer måler en både prosesser og tjenester for å kunne vurdere resultatene, og ofte er sammenligningsgrunnlaget ikke nødvendigvis «beste praksis», men en annen virksomhet eller praksis som er valgt ut etter ett eller flere kriterier. I praksis er mange resultatstyringsmodeller *blandingsformer* av to eller tre av disse allmenne resultatstyringsformene. Resultatvurderingene kan da bruke to eller flere sammenligningsgrunnlag samtidig, typisk som i statens mål- og resultatstyring hvor både mål og andres resultater kan inngå i vurderingsgrunnlaget.

Mål- og resultatstyring har stått sterkt i styringsfilosofien i norsk forvaltning siden 1980-årene. I kommunene er det offentlige krav til planlegging og regnskapsføring, men det er ikke krav om mål- og resultatstyring direkte utover rapportering av ulike statistikker til sentrale myndigheter. En overveiende andel av kommunene bruker likevel mål- og resultatstyring i en eller annen form. Staten fastsatte derimot mål- og resultatstyring som krav i 1986, og siden 1990 har alle statlige virksomheter skullet bruke denne styringsformen. Kravene til mål- og resultatstyring og krav om evalueringer er nå nedfelt i økonomistyringsregelverket i staten.

Foruten regulering gjennom regler har staten også opprettet egne institusjoner med det formål å være endringsagenter i forvaltningspolitikken. Siden 1947 har staten hatt egne enheter for forvaltningsutvikling og omstilling underlagt området til Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Enheten har hatt flere navn og ulike organisasjons- og tilknytningsformer: Rasjonaliseringskontoret, Rasjonaliseringsdirektoratet, Statskonsult og nåværende Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI). I 1980- og 1990-årene utarbeidet dette direktoratet flere veiledninger i strategisk planlegging og mål- og resultatstyring (virksomhetsplanlegging), og fra slutten av 1990-årene har direktoratet gjennomført flere evalueringer av statens mål- og resultatstyring. Til tross for høye statlige ambisjoner om å utvikle resultatstyringen – særlig resultatmålinger, rapportering og resultatvurderinger – var den statlige praksisen med vekt på mål- og tiltaksbeskrivelser og budsjettstyring tung å endre.

I 2004 ble Senter for statlig økonomistyring (SSØ) opprettet som et direktorat underlagt Finansdepartementet. SSØs oppgave er å være rådgiver for staten i økonomistyrings spørsmål, forvalte statens økonomiregelverk og arbeide med å forbedre ressursutnyttelsen i staten på forskjellige måter, blant

annet gjennom opplæring og veiledning. Siden SSØ ble opprettet, har sentrale oppgaver innenfor statlig virksomhetsstyring omfattet å utarbeide veiledninger om risikostyring og resultatmåling.

I Norge er det mange nasjonale systemer for resultatmåling og -rapportering i offentlig sektor. Kommune-stat-rapporteringen (KOSTRA) og Statlig ressursbruk og resultater (StatRes) er blant de største, og disse to systemene omfatter også mer spesialiserte sektorsystemer som Grunnskolens Informasjonssystem (GSI), Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk (IPLOS), Diagnoserelaterte grupper (DRG) i helsevesenet og «tellekantsystemet» for måling av forskningspublikasjoner i høyere utdanningsinstitusjoner.

KOSTRA ble foreslått i St.meld. nr. 23 (1992–1993) av Arbeiderparti-regjeringen Brundtland II. I starten var KOSTRA tiltenkt å være et system som kunne brukes til å kontrollere måloppnåelse ved å rapportere om kommunene iverksatte statlig politikk. I løpet av utformings- og iverksettelsesfasen av KOSTRA ble systemet endret til i større grad å måle og rapportere ressursbruk, aktiviteter og prioriteringer i kommunene uten at dette ble direkte knyttet til politiske målsettinger. Det ble også lagt økt vekt på at KOSTRA skulle kunne brukes av kommunene til å sammenligne egne resultater over tid og mellom kommuner og slik bidra til læring i kommunene. Et økende antall kommuner ble med i KOSTRA mot slutten av 1990-årene, og KOSTRA ble obligatorisk for alle kommuner fra 2002. Før KOSTRA ble foreslått, var det dessuten allerede mange frivillige forsøks- og utviklingsprosjekter med mål- og resultatstyring i kommunene (Johnsen 1997).

Fornyings- og administrasjonsdepartementet lanserte i 2007 et nytt system som skal måle ressursbruk, kvalitet og resultater i staten (StatRes), etter modell av KOSTRA. Både KOSTRA og StatRes hadde gjennomgått betydelig utvikling og forsøksvirksomhet innenfor offentlig sektor og var således ikke noen direkte modellimport fra privat sektor. Videre var både KOSTRA og StatRes iverksatt av Arbeiderparti-regjeringer, ikke av borgerlige regjeringer. StatRes ble riktignok initiert av den borgerlige Bondevik II-regjeringen i 2005 (Moderniseringsdepartementet 2005), men etter at den rødgrønne koalisjonsregjeringen Stoltenberg II kom til makten høsten 2005, har den lagt ytterligere vekt på mål- og resultatstyring i offentlig sektor. I «Ein sterk og effektiv offentlig sektor» fra 2007, som dokumenterer fornyingsstrategien, står det:

Data om ressursbruk og resultat i staten skal gjerast synlege i eit eige dokumentasjonssystem, StatRes, som blir drive av Statistisk sentralbyrå. StatRes skal bidra til større openheit om statleg tenesteyting, gi betre grunnlag for analysar og fokusere meir på resultat. (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2007: 26)

I dokumentet «Plattform for ledelse i staten» fra 2008 står det:

Lederne har ansvar for å oversette overordnede mål til egen virksomhet, utnytte egne ressurser effektivt og fordele oppgaver slik at resultatene bidrar til å oppfylle målene. Tildelingsbrev, lederkontrakter og den løpende styringsdialogen skal bidra til at fullmakter og resultatansvar blir tydelig. Ressursbruk og resultater skal dokumenteres. Ledere skal sørge for at effekten av ulike handlingsalternativer blir belyst. Det er et nødvendig grunnlag for politiske beslutninger. (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2008: 9)

I Stortingsmeldingen «Ei forvaltning for demokrati og fellesskap» fra 2009 er dette ytterligere presisert:

Mål- og resultatstyring skal sikre at tiltak og verkemiddel er i samsvar med politiske vedtak og mål, og at dei politiske styresmaktene får eit godt grunnlag for å revurdere verkemiddelbruken. (St.meld. nr. 19 (2008–2009), side 77)

Både StatRes og KOSTRA er eksempler på systemer for å måle, sammenligne og rapportere resultater i offentlig sektor, og slike systemer blir ofte møtt med utbredt kritikk, særlig fra mange på den politiske venstresiden og fra mange akademikere. I Norge var motstanden mot målstyringen tidlig knyttet til rasjonalitetskritikk og «positivismestriden» (Skjervheim 1992). I Norden synes den akademiske motstanden mot mål- og resultatstyring å ha vært sterk også i Sverige. Se for eksempel Rombach (1991) og Lindgren (2006). Begge disse bøkene ga i sin tid en oppdatert og balansert framstilling av henholdsvis målstyring og resultatstyring i offentlig sektor, men det var problematisering og kritikk som var det valgte perspektivet i disse bøkene.

Lanseringen av StatRes 25. oktober 2007 fikk knapt en overskrift i avisene, og det til tross for at StatRes hadde vært varslet siden 2005. Denne gangen var det forholdsvis stille, men det var det ikke da utdanningsminister Kristin Clemet fra Høyre ville offentliggjøre resultatmålinger i skolene, eller da det såkalte tellekantsystemet for publiseringer i høyere utdanning ble innført under den borgerlige Bondevik II-regjeringen (2001–2005). En debattbok som fikk mye oppmerksomhet i forbindelse med kritikken av tellekantsystemet, var boken til Hagen og Johansen (2006). Et av de tilsynelatende få stedene hvor det har vært utbredt debatt og kritikk av offentlig styring under Stoltenberg II-regjeringen (2005–) de siste årene, har vært i den venstreorienterte avisen *Klassekampen*, særlig våren 2009. Her dreiet mye av debatten seg om målstyring og resultatene i skolen, tellekantene, SSØs rolle og endring av regnskapsprinsippene i staten.

Det kan nå se ut til at det er forholdsvis lite strid om innføring og bruk resultatstyring i offentlig sektor, og at stridsspørsmålene nå i større grad synes å være hva og hvordan en skal måle i den offentlige tjenesteproduksjonen, og ikke minst hvordan resultatinformasjonen skal følges opp. Forvaltningspolitikken både i Sverige (SOU 2007:75) og Norge (St.meld. nr. 19 (2008–2009)) synes nå å ta utgangspunkt i en forholdsvis realistisk forestilling om hvordan politikere og andre beslutningstakere forholder seg til måleproblemer, begrenset rasjonalitet («det administrative mennesket») og interessehevding («det politiske mennesket») sett opp imot idealmodeller av rasjonell beslutningsatferd som i teorien for «det økonomiske mennesket». Denne «oppmykningen» av hvordan resultatmåling, -vurdering og -oppfølging bør skje, synes nå å uttrykke et forholdsvis pragmatisk syn på resultatstyringen, og dette er forståelig gitt den lange forhistorien som resultatstyringen har hatt med mange års utvikling, prøving, feiling, kritikk og tilpasninger både i Norden og internasjonalt (de Bruijn 2002; Carter, Klein og Day 1992; Christensen 1991; van Gunsteren 1976; Jacobsen, Johnsen og Robertsen 1995; Johnsen 1997; Kleven 1998; Lindgren 2006; Læg Reid 1991; Rombach 1991; Østerud 1979).

Resultatstyringssystemer kan brukes til ulike formål (Behn 2003). I denne sammenhengen er det interessant å observere at bruken av resultatstyring synes å ha variert mellom forvaltningsnivåene. Staten har brukt målstyring som obligatisk styringssystem, kanskje hovedsakelig for kontroll- og legitimeringsformål. I og med at denne bruken har vært forsøkt formelt integrert og tett koplet i de statlige planleggings- og budsjetteringsprosessene, kan staten dermed ha blitt utsatt for mye av det negative som ofte forbindes med slike systemer, som perverterende atferd og dysfunksjonelle virkninger. Kommunene, på sin side, har ikke vært regulert på tilsvarende måte. Mye av resultatstyringen i både svenske og norske kommuner har vært i form av frivillige sammenligninger hvor hovedformålet har vært organisasjonslæring. Denne bruken kan tenkes å være mindre utsatt for negative utilsiktede virkninger sammenlignet med obligatorisk målstyring. Det er i denne sammenhengen interessant at den norske staten gjennom StatRes kopierer kommunenes sammenligningspraksis, og den svenske staten ser ut til å tone ned noe av den rituelle pregede målstyringen til fordel for mer løst koplet og variert bruk av resultatinformasjon. Mye av den nåværende kritikken mot resultatmåling og -styring synes dermed å være rettet mot en idealmodell, eller en utopi, av hva rasjonell styring er – eller rettene sagt var – og passer dårlig til hvordan forvaltningspolitikk og -praksis er når det gjelder resultatstyring i de nordiske landene i dag (Johnsen og Vakkuri 2006).

Dersom utvikling, innføring og bruk av mål- og resultatstyring i offentlig sektor holder på å bli mindre omstridt enn det ofte har vært, og utbredte myter om mål- og resultatstyring står for fall, er dette interessant. Er mange av kritikerne av denne ofte antatte ny-taylorismen og ny-positivismen nå re-

form- og debattrette? Er motstanden mot mål- og resultatstyring spesielt sterk i utdanningssektoren? Er den siste tidens avtakende eller manglende kritikk knyttet til at flere av de store resultatmålingssystemene, som KOSTRA og StatRes, ble innført av sosialdemokratiske eller rød-grønne regjeringer, og ikke av borgerlige regjeringer? Er systemer som KOSTRA og StatRes så store og komplekse at det kun er de spesielt interesserte og teknisk innvidde som engasjerer seg? Eller finnes det andre forklaringer, for eksempel at resultatstyring ikke lenger er et ideologisk omstridt eller like, problemfylt verktøy i offentlig politikk som det har vært?

ÅTTE MYTER OM RESULTATSTYRING I OFFENTLIG SEKTOR

Sett i et myteperspektiv kan det tenkes at forvaltningspolitikkenes bruk av styringsverktøy ikke bygger på et godt kunnskapsgrunnlag, men på myter om hvordan styringsverktøy som mål- og resultatstyring virker. Noen snakker her om «evalueringsparadokset», at mange av reformene og styringsverktøyene som har som formål å fremme effektiviteten i offentlig sektor, i seg selv ikke blir forsøkt dokumentert som effektive av dem som argumenterer for å bruke slike verktøy (Christensen mfl. 2009; Modell 2004). Denne tankerekken kan en like godt snu og kalle «kritiseringsparadokset»: Mange som kritiserer resultatstyring dokumenterer ikke selv hvorvidt resultatstyring er effektiv eller ikke. Både forkjemperne for og kritikerne av resultatstyring er utsatt for det samme, nemlig at det er vanskelig å måle virkningene av offentlig politikk og mange styringsverktøy på en vitenskapelig god måte. Det kan således være slik at en del av kritikken av resultatstyringen har vært tuftet på myter som har vært oppfattet som sanne blant kritikerne, men som har blitt svekket gjennom de senere årenes praktiske erfaringer med bruken av slike systemer. En slik svekkelse av mytene kan forklare at motstanden mot resultatstyring ser ut til å avta, i det minste i deler av forvaltningen og det politiske miljøet som har et godt kunnskapsgrunnlag. Analysen tar for seg åtte vanlige myter.

Myte 1: Resultatstyring er et nytt styringsverktøy i offentlig sektor

Den første myten er at resultatstyring er nytt i offentlig sektor og kom med den liberalistisk inspirerte nye offentlige styringen i 1980-årene. Mange er kjent med prinsippene for vitenskapelig arbeidsledelse fra begynnelsen av 1900-tallet, hvor målinger gjennom tids- og aktivitetsstudier stod sentralt, det som senere er blitt kjent som taylorisme (Taylor 2006 [1911]). Taylorismen har – til tross for å være et skjellsord i noen kretser, for eksempel i form av «stoppeklokkeomsorg» – hatt stor innflytelse på organisering og arbeidsledelse, ikke bare i kapitalistiske økonomier, men kanskje vel så mye i sosialistiske økonomier som det tidligere Sovjetunionen (Slagstad 1998). Mindre kjent er det at resultatmåling i offentlig sektor også har vært brukt i over

hundre år og i moderne form i hvert fall siden 1912 (Williams 2003). Resultatstyring er altså ikke noe nytt i offentlig sektor.

Forløpere til resultatstyring kan finnes i den engelske offentlige sektoren allerede på 1800-tallet (Fevolden og Lillejord 2005). Opprinnelsen til moderne offentlig resultatmåling har – så langt – blitt sporet til New York for hundre år siden (Williams 2003). Bakgrunnen var kommunal korrupsjon, lav arbeidsmoral, uklare ansvarsforhold, lite politisk kontroll over den offentlige ressursbruken, dårlige politiske beslutninger og problemer med å få tilgang til informasjon om resultatene i den kommunale produksjonen. For å løse noen av disse problemene ble resultatmåling og rapportering tatt i bruk, og byen opprettet i 1907 et byrå for kommuneforskning. Lederne for byrået hadde bakgrunn fra velferdstjenester, regnskap og statistikk, inklusiv spørreundersøkelser og Taylors prinsipper for vitenskapelig arbeidsledelse. Lederne hadde også tilknytning til datidens progressive reformbevegelse, og senere har det vist seg at ulike regimer, fra liberalistiske til sosialistiske, bruker resultatstyring i utstrakt grad. Myten om at resultatstyring er et liberalistisk prosjekt, har dermed ikke grunnlag i historien.

Noe av reformarbeidet søkte å overføre god praksis fra næringslivet til offentlig sektor, særlig produktivtetsarbeid og ansvarlighet. Fra 1912 hadde resultatmålingen alle de trekk som forbindes med moderne praksis, som måling av ressursinnsats, produkter og resultater; produktivtetsarbeid; utvikling av sammenlignbare rapporter mellom offentlige enheter; og oppmerksomhet om ressursallokering og ansvarlighet.

Byrået for kommuneforskning i New York hadde sterk påvirkning på offentlig administrasjon, og fra 1910 til 1930 spredte offentlig resultatmåling seg på mange måter. Imidlertid forandret resultatmålingen seg fra 1910 til 1930. Den forandret seg fra å ha søkelyset på offentlighet, demokratisk styring og aktivisering av samfunnet, til å være kommunikasjon fra eksperter til offentlige tjenestemenn om offentlige tjenester (Williams 2004). Siden 1930-årene har med andre ord resultatstyringen vært mye rettet mot administrasjon og ledelse og – tilsynelatende – lite mot politikk og demokrati. Den nåværende utbredte bruken av mål- og resultatstyring i mange lands forvaltningspolitikk kan ses på som grep som kan gjøre noe med denne ubalansen.

Siden 1940-årene har rasjonelle styringsmodeller for produktivtets- og effektivtetsarbeid spredt seg, blant annet i sammenheng med Marshall-hjelpen. Det kan også tenkes at slike modeller har oppstått flere steder uavhengig av hverandre, det som Røvik (2007) har kalt «soppskyting». For eksempel har resultatmåling og produksjonsstatistikk blitt brukt i analyser av det vi i dag gjerne kaller indikatorer for aktiviteter, for eksempel gjennomsnittskostnader og resultater i årsrapportering for sykehus i Norge i 1950, men opprinnelsen til denne praksisen og hva som har skjedd i resultatstyringen i Norge mellom

1950- og 1970-årene før programbudsjetteringen og Haga-utvalget (NOU 1984:23) kom i 1980-årene, har vi liten systematisk kunnskap om.

Hva vi i dag forstår som resultatstyring, er gjerne forbundet med resultatmåling og -vurdering av offentlige tjenester og programmer som ledd i den økte vektleggingen av resultatstyring i reformdoktrinene fra 1979 av. Slike reformdoktriner kjenner mange i form av det internasjonale begrepet *new public management* (Hood 1991) eller *reinventing government* (Osborne og Gaebler 1992), som vi på norsk kan kalle ny offentlig styring og ledelse (NOS). I denne forbindelsen blir resultatstyringen av noen kalt ny-taylorisme. Men resultatstyring i offentlig sektor kom altså likevel lenge før den nye offentlige styringen. Resultatstyringen kan derfor ikke forklares med at den er populær fordi den er ny og moderne. Det kan likevel tenkes at noen *oppfatter* den som ny og moderne i offentlig sektor, og at den derfor er populær blant noen. Jeg tror likevel ikke det er noen god forklaring på at de nordiske offentlige myndigheter bruker resultatstyringen aktivt.

Myte 2: Resultatstyring passer ikke i offentlig sektor

Den andre myten er at resultatstyring ikke passer i offentlig sektor fordi mange av tjenestene er vanskelige å måle. Måling av offentlige tjenester med ulike typer resultatindikatorer kan likevel passe spesielt godt, fordi verdiskapingen i offentlig sektor ikke kan måles gjennom forholdsvis enkle størrelser som overskudd eller avkastning på investert kapital, som er vanlige resultatindikatorer i forretningsvirksomhet (Jacobsen, Johnsen og Robertsen 1995). Måleproblemer er imidlertid utbredt i resultatstyringen, men måleproblemer synes å være like utbredt i privat som i offentlig virksomhet (Johnson og Kaplan 1987; Meyer 2002; Steers 1975). Mange forskere har riktignok over lang tid påpekt at resultatstyring fører til perverterende atferd og har mange dysfunksjonelle virkninger (de Bruijn 2002; Ridgway 1956; Smith 1995). Poenget er imidlertid ikke å unngå alle dysfunksjonelle virkninger ved resultatstyringen – det hadde vært ønskelig, men er ikke oppnåelig – men å sørge for at nytten av resultatstyringen er større enn kostnaden for samfunnet. God utforming av systemene basert på gjennomtenkte prinsipper kan redusere mange av de dysfunksjonelle virkningene og øke nytten (de Bruijn 2002; Johnson og Kaplan 1987).

Et utbredt problem i resultatstyringen er for stor vektlegging av altomfattende målhierarkier, noe som tar oppmerksomheten bort fra prioritering og måling av resultater. «Alle nevnt, ingen glemt» i virksomhetsplanlegging og statlige tildelingsbrev har trolig gjort mye skade for god resultatstyring i norsk offentlig sektor. For å bøte på dette problemet kan en legge mer vekt på resultatmålinger i stedet for målformuleringer og legge vekt på løse koplinger mellom målformuleringene og resultatindikatorerne (Johnsen 1999). Videre er det viktig å prioritere vesentlige og risikoutsatte områder for eventuelle mål-

formuleringer og resultatindikatorer i resultatstyringen, noe som er mer i tråd med Druckers (1954, 1976) anbefalinger om målstyring enn det mye av praksis i offentlig styring har vært. Utforming av resultatstyringssystemer med løse koplinger mellom målformuleringer og resultatindikatorer – til og med uten målformuleringer og med bare resultatindikatorer som i sammenligninger – er imidlertid en utfordrende teori fordi den bryter med utbredte oppfatninger om hva resultatstyring er, spesielt i staten.

Perfekte styringssystemer finnes kun i utopien. Derfor er det heller ingen resultatstyringsmodeller (eller organisasjonsstrukturer) som er uten utilsiktede virkninger. Likevel kan det tenkes at visse praksiser som å kople resultatindikatorer og mål og knytte individuell lønn til målte resultater kan forsterke noen av de styringsproblemene som allerede er i offentlig sektor. (Den internasjonale finanskrisen i 2007–2009 og den påfølgende diskusjonen av agentteori, lederlønninger, bonuser og reguleringer tyder på at problemer knyttet til resultatmåling og resultatstyring er utbredt også i privat sektor. Se Jensen (2003) og Ghoshal (2005) for interessante – og forutgående – analyser av slike problemer i privat sektor.) Offentlige tjenester er komplekse, og resultatene blir påvirket av mange forhold som delvis ligger utenfor de profesjonelle tjenesteyterne og ledernes kontroll. Tilfredsstillelsen ved å gjøre et godt arbeid, kollegaers anerkjennelse og det å unngå å bli satt i «gapestokken» i politikk og media for dårlige resultater er sterke insentiver i resultatstyringen i offentlig sektor. Slike forhold kan forklare hvorfor resultatbaserte lønnsystemer ikke er noe stort tema i offentlig sektor i forhold til privat sektor. Se Kuvaas (2005) for en diskusjon av forholdet mellom indre motivasjon i «myke» ledelses- og belønningssystemer og ytre motivasjon fra finansielle insentiver. Målformuleringer, resultatmålinger og sammenligninger er derimot viktige tema i styring og ledelse i offentlig sektor.

Myte 3: Resultatmålinger er foretaksøkonomenes styringsverktøy

Den tredje myten er at resultatstyring er upassende innføring av tellekanter i offentlig sektor og er noe som særlig siviløkonomer («blårussen») står for. Oscar Wildes bitende beskrivelse om at «i dag kjenner folk prisen på alt, men verdien av ingenting», kan være en treffende beskrivelse av oppfatningen av økonomer som mange som kan sies å målbære denne myten, har. Denne myten er nærmest for god smak å regne i enkelte kretser. Med blårusen er det her ment økonomer generelt, og siviløkonomer spesielt, som er opptatt av å tallfeste og rapportere ulike (finansielle) størrelser og sammenhenger i offentlig styring. Til den tredje myten er det bare å si at telling og måling kan være særlig viktig når det finansielle perspektivet står i fare for å ta overhånd (Aidemark 2001), og i tider med stor omstilling, ikke minst for dem som står midt i omstillingene selv. Dette gjelder ofte nettopp bakkebyråkratene og profesjonsutøvere som lærere, sosialarbeidere, statsvitere og sosiologer – ikke

«tårnbyråkratene». En kan dermed like godt si at resultatmålinger er bakkebyråkratene og samfunnsviternes («rødrussens») verktøy, og spesielt når verktøy som målstyring og resultatmålinger brukes for egenkontroll, slik Drucker (1954) forskrev dette. Dessuten kan resultatindikatorerne og tellekantene bidra til å synliggjøre noe av det – og mange av dem – som vanligvis ikke får så mye oppmerksomhet selv om det gjøres en god jobb. Ofte er det problemene og ønskene om større budsjett som får oppmerksomheten, og ikke den daglige tjenesteytingen (Wildavsky 1978). Videre er effektivitet, som mange økonomer er opptatt av, særdeles viktig for offentlig sektor. Uten god effektivitet blir det sløsing av ressurser, som betyr at mange grupper – og kanskje særlig de svakeste – ikke får de tjenestene og ressursene de ellers kunne fått (Osborne og Gaebler 1992). Å avdekke problemet med manglende synliggjøring av konsekvensene som offentlig politikk har for svake grupper, er noe Marianne Andreassen, direktør for SSØ, og John-Arne Røttingen, direktør for Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, påpekte som spesielt nyttig med å drive systematiske evalueringer av offentlig virksomhet (Andreassen og Røttingen 2007). Å unnlate å bøte på dårlig effektivitet og uønsket fordeling er derfor et etisk problem. En ineffektiv tjenesteproduksjon og urettferdig fordeling av offentlige goder undergraver dessuten offentlig sektors legitimitet.

Mange mener at målinger fører til et «rangeringssamfunn» som gjør arbeidet vanskeligere for virksomheter som havner langt nede på rangeringene. Dette er et statisk syn på hvordan resultatmålinger virker. Vedvarende problemer kan selvsagt føre til at offentlig sektor ikke får tilført den kompetansen og de ressursene den trenger for å løse sine oppgaver, noe som kan skape selvforsterkende, onde spiraler. Målinger og rangeringer kan derimot bidra til at ansvarlige blir oppmerksomme på problemer så vel som gode eksempler, og dermed til at de kan sette inn nødvendige tiltak. Slike prosesser kan gi gode spiraler for omstilling og organisasjonslæring.

Det er likevel mange årsaker til at forholdsvis gode styringsmodeller møter motstand og blir forkastet. Vaner, interesser og «innpakningen» av styringsverktøyene er noen forklaringer (Røvik 2007) på hvorfor dette skjer. Motstand mot forandringer (Jacobsen 1998), bruksteorier og psykologiske forsvarsmekanismer (defensive rutiner) som forhindrer organisasjonslæring (Argyris 1990), er andre forklaringer. Vi kan forstå *resultatstyring* som strukturer og prosesser som framskaffer resultatinformasjonen, mens *resultatledelse* kan forstås som handlinger som anvender den tilgjengelige resultatinformasjonen for å påvirke politikk og organisasjonsatferd. Det kan tenkes at mange aktører i og utenfor forvaltningen tradisjonelt har sett på resultatstyring som en ledelsesmøte eller som et verktøy for bestemte politiske regimer eller en bestemt politikk, men kan etter mange års forvaltningsutvikling og organisasjonslæring ha endret sine forsvarsmekanismer og bruksteorier. En

slik bruksteori kan ha blitt å anse resultatstyring som et generelt verktøy for å fremskaffe informasjon, og ikke som et verktøy for å iverksette en bestemt politikk. Striden kan dermed ha flyttet seg fra styringsspørsmålet om *hvorvidt* en skal måle eller ikke, til å godta målinger og heller la striden i økende grad handle om ledelsesspørsmålene *hva* en skal måle, og eventuelt *hvordan* en skal følge opp resultatinformasjonen.

Myte 4: Resultatstyring er det samme som målstyring

Den fjerde myten er at resultatstyring er det samme som målstyring. Denne oppfatningen, som er utbredt blant økonomer, statsvitere og ledelseskonsulenter, innebærer at iverksetting av resultatstyringsmodeller må ta utgangspunkt i organisasjonenes målsettinger. Dersom oppfatningen om at resultatstyring er det samme som målstyring, er riktig, bør det derfor være tette koplinger mellom resultatindikatorer og målsettingene, som i balansert målstyring (Kaplan og Norton 1992). Selv om dette høres tilforlatelig ut, er det ikke gitt at all resultatstyring må bestå i at resultatindikatorer skal være tett koplet til målformuleringer eller utvikles etter at målene er klarlagt. Det kan også tenkes at det kan være rasjonelt å ha såkalt løst koblede systemer, og det vil i denne forbindelsen si at målformuleringsprosessen kan leve sitt liv, mens resultatmålingen kan leve sitt, i hvert fall i perioder eller for visse sektorer (Johnsen 1999). Målinger og læring kan for eksempel finne sted forut for prioriteringer og målformuleringer. Slik er i hvert fall praksis mange steder, som i sammenligninger enten disse er av prosesser eller resultater, som for eksempel i KOSTRA og StatRes. For en analyse av ulike resultatstyringsmodeller og -oppskrifter, se Hood (2007) og Johnsen (2007).

Målformuleringer kan bidra til å øke oppmerksomheten på hva som er god atferd, og gi insentiver til å påvirke atferd i denne retningen. Samtidig kan disse målformuleringsprosessene føre til overmåling og målforskyvning og utløse motstand mot både målinger og eventuelle forandringer. Dersom mennesker og organisasjoner er forholdsvis rasjonelle, kan vi anta at det kan være gode grunner til at det er slike løse koplinger mellom målformuleringer og resultatindikatorer – som ofte kan observeres – ved siden av den vanlige forklaringen om rituell styring. Det kan være slik at det er altfor mange målformuleringer, men for få resultatmålinger. Løse koplinger mellom resultatindikatorer og målsettinger, og resultatstyringsmodeller som sammenligninger eller rene «overvåkingssystemer» (statistikker), kan derfor ofte være vel så god resultatstyring som idealmodellen målstyring. En kan dermed si at målstyring er resultatstyring, men ikke all resultatstyring er målstyring.

Myte 5: Offentlig sektor er ineffektiv

Den femte myten er at offentlig sektor mangler konkurranse og (derfor) er ineffektiv. Denne oppfatningen – som synes å ha vært utbredt både på høyresi-

den i sosialdemokratiske partier og i konservativ-liberale politiske kretser – uttrykkes ofte sammen med oppfatningen om at private bedrifter er mer effektive enn offentlige institusjoner. Kommuner og statlige etater bør derfor, ifølge en slik myte, bruke styringsmodeller som (effektive) private bedrifter bruker. De private konsulentene kan slik sett tilby rett medisin til «den syke staten», for å bruke Røviks (1992) ironiske boktittel. Det er imidlertid en myte at offentlig sektor gjør liten bruk av konkurranse- og markedsmekanismer, og det er slett ikke gitt at offentlig sektor er ineffektiv. For eksempel gjorde samfunnsøkonomen Victor Norman, tidligere administrasjonsminister fra Høyre i Bondevik II-regjeringen, et utfall mot en variant av denne myten i en avis-kronikk hvor han kritiserte næringslivets feiloppfatning av offentlig sektor som i stor grad bestående av udugelige og innovasjonsfiendtlige byråkrater (Norman 2005). Berg (1995) dokumenterte at mange forvaltningsvirksomheter er vellykkede, og trekk ved god organisasjon og ledelse er blant annet klare visjoner, resultatorientering og omstillingsevne.

En vanlig forklaring på at resultatstyring bidrar til en effektiv offentlig sektor, er at resultatinformasjonen skaper åpenhet og forbedrer den administrative og politiske ledelsens beslutninger. Denne forklaringen setter resultatstyringen inn i en tradisjonell, hierarkisk styringskjede, hvor resultatinformasjonen i stor grad rapporteres til overordnede for å brukes ovenfra-og-ned for å kontrollere underordnede.

En annen mulig forklaring på at resultatstyring fremmer effektivitet i offentlig sektor, er at resultatindikatorerne fungerer som informasjonsbærere på lik linje med priser i markedssystemer (Hayek 1945) og bidrar til omstilling (Johnsen 2005). Resultatstyringen kan på denne måten ses på som informasjon som flyter mellom aktører horisontalt. Priser i markedssystemer har tre funksjoner: De skal finansiere produksjonen, rasjonere knappe ressurser og signalisere udekkede behov (og profittmuligheter). Resultatindikatorerne kan gi viktige signaler til ulike aktører i det politiske og administrative systemet om ressursallokering og udekkede behov. Disse funksjonene kan være spesielt viktige for omstilling i desentraliserte forvaltninger og kan avlaste overordnede myndigheters behov for planlegging og direkte styring. For eksempel kan opposisjonen finne politikkområder hvor resultatene er dårlige og valgløfter ikke er innfridde, som de kan kritisere og dermed profitere på politisk. Partier i regjeringsposisjon kan finne områder hvor resultatene er gode, og tilskrive de gode resultatene regjeringens politikk, eventuelt avdekke politikkområder med dårlige resultater og gripe inn før opposisjonen utnytter mulighetene til sin fordel. Økonomen Joseph Schumpeter brukte begrepene kreativ ødeleggelse og konkurranse mellom politiske eliter for å beskrive slike prosesser (Schumpeter 1950).

En tredje mulig forklaring på at resultatstyring bidrar til en effektiv offentlig sektor, er at resultatinformasjonen bidrar til myndiggjøring av ansatte,

gode beslutninger og omstilling nedenfra-og-opp. Bakkebyråkrater og profesjonsutøvere som lærere og forelesere kan på grunnlag av fagkunnskap og tilgjengelig resultatinformasjon selv ta lokale beslutninger og medvirke i styringen i større grad enn uten slik resultatinformasjon og egenkontroll. Mange slike små prosesser kan bidra til god effektivitet, nyskaping og omstilling i offentlig sektor over tid. Her kan resultatstyringen være et verktøy som kan passe for mange og under ulike situasjoner, ofte i profesjonssammenhenger og ikke minst for å *unngå* konkurranseutsetting. Denne strategien er for eksempel viktig i Fagforbundets modellkommunemetodikk med trepartssamarbeid. I denne metodikken gjør fagforeninger, administrasjonen og ledelsen i kommuner avtaler om omstillinger mot at kommunene ikke gjennomfører konkurranseutsetting (Skålnes mfl. 2002). Metodikken er for øvrig tatt opp i Kommunal- og regionaldepartementets Kvalitetskommuneprogram (2007–2009) under Stoltenberg II-regjeringen.

Norge har i nordisk sammenheng hatt forholdsvis godt utviklet resultatstyring (SOU 2005:110). Det kan tenkes at den offentlige sektoren blant annet derfor allerede er ganske effektiv. Det kan være fornuftig å videreutvikle resultatstyringen i offentlig sektor i Norge, slik offentlige myndigheter har gjort i mange år allerede. Det er likevel ikke noe mål i seg selv å ha stadig mer resultatstyring. Dersom en allerede har mye og forholdsvis god resultatinformasjon, som kommunene har i KOSTRA og staten etter hvert får i StatRes, kan det være bedre økonomi i å bruke nye ressurser i framtiden på å forbedre andre forhold enn resultatstyringen.

Myte 6: Resultatinformasjon blir lite brukt

Den sjettede myten er at resultatinformasjon ikke blir fulgt opp i offentlig styring. Offentlig sektor mangler ikke relevant og interessant informasjon. Offentlig sektor har lenge produsert mye statistikk (Sangolt 1996). Problemet, hevder noen, er at informasjonen ikke blir brukt, og særlig ikke av politikere og borgerne (Pollitt 2006). Andre studier tyder tvert imot på at resultatinformasjonen faktisk blir brukt (de Lancer Julnes 2006). Også studier fra norske kommuner (Askim 2007) og fra flere lands nasjonalforsamlinger (Ezzamel mfl. 2008) tyder på det. Resultatinformasjon er interessant for politikere og blir brukt også utover ren rituell styring, selv om bruken ikke er så omfattende som enkle idealmodeller for rasjonelle beslutningsprosesser skulle tilsi.

En vanlig oppfatning er at resultatmåling lett fører til dysfunksjonelle virkninger fordi kun forhold som er kvantifiserbare, får oppmerksomhet. «Kvalitative» forhold og myke verdier blir oversett, sies det (Tranøy 2006). En kan nærmest oppfatte det slik at for noen ville det vært et problem om resultatinformasjon *hadde* blitt fulgt opp på en aktiv og systematisk måte. Lite bruk kunne etter en slik tankegang tvert imot redusere perverterende atferd og dysfunksjonelle virkninger. Disse innvendingene kan ha noe for seg, men

mange overser viktig kunnskap fra kognitiv psykologi: Mennesker har systematiske skjevheter i informasjonsbehandlingsmønstre og beslutningsatferd (Hogarth 1987). Disse skjevhetene favoriserer ikke informasjon i form av resultatindikatorer og statistikk – tvert imot – de favoriserer nettopp såkalte kvalitative forhold. Problemet med underutnyttet resultatinformasjon kan være betydelig fordi resultatindikatorer nettopp skal redusere skjev bruk av informasjon i beslutninger i utgangspunktet. For at resultatinformasjon skal brukes mer, må det imidlertid ofte konkrete tiltak til. KS' Effektiviserings-Nettverk (Askim 2007) og resultatformidlingsseminarer er eksempler på slike gode tiltak.

Mange forventer at resultatstyringen skal føre til endringer, og at graden av endring i organisasjonsatferd er en god indikator for organisasjonslæring. Slik er det ikke. Læringen kan også bestå i at aktørene i organisasjonene får bedre kunnskaper om de *mulighetene* de har for å handle (Askim, Johnsen og Christophersen 2008). Hvorvidt denne kunnskapen brukes til å endre noe, er blant annet et politisk spørsmål.

Myte 7: Resultatstyring handler om å lære av de beste

Den sjuende myten er at resultatmåling og sammenligninger handler om å lære av de beste. Praksis viser oss at snarere er det de dårlige resultatene – og ikke beste praksis – som får mest oppmerksomhet (Lægreid 2001). Et eksempel er debatten om de dårlige norske skolerresultatene fra OECDs internasjonale PISA-studier (Johnsen 2008). Den sjuende myten har dårlig forankring i virkeligheten dersom en vurderer resultatstyringen etter de sakene som får mest oppmerksomhet i politikk og media. Imidlertid kan det medievridde samfunn (Hernes 1978) – på tross av flere uheldige trekk – være gunstig for å frambringe beslutningsrelevant informasjon, for eksempel som i den norske utdanningspolitikken. Den medievridde, strategiske bruken av informasjonen kan forklares som god informasjonsøkonomi ved at ikke alle blir dynget ned av all informasjon samtidig. Mediene er én kilde (blant flere som for eksempel Riksrevisjonen og interesseorganisasjoner) som velger ut store problemer eller prinsipielle saker som resultatstyringen bør ta tak i. Men en kan også tenke seg andre årsaker enn størrelsen på problemene til at dårlige resultater er så framtreddende i den offentlige debatten.

Fordeling og rettferdighet er viktig i offentlig politikk og styring. Offentlig sektor har ofte viktige oppgaver i å sørge for at det går forholdsvis bra med visse svake grupper, framfor at det skal gå enda bedre med alle grupper. Filosofen John Rawls brukte begrepet slør av uvitenhet og argumenterte for at et godt samfunn kan styres ved at alle beslutningstakerne forestiller seg at de er ukjent med sin endelige plass i systemet. Beslutningstakerne må derfor ta høyde for at de selv kan komme i de svakeste gruppene. Offentlig politikk kan på bakgrunn av resultatinformasjon innrettes slik at skadene for taperne blir

minst mulig, framfor at gevinsten for vinnerne blir størst mulig. Dessuten er det i den politiske konkurransen ofte mer givende å sette motstanderne i gapestokken enn å hjelpe dem opp på seierspallen. Med andre ord kan det være mange grunner til at det er viktigere å unngå å bli dårligst enn å være best i sammenligninger i politikken.

Både gapestokkeeffekten og hensynet til svake grupper kan forklare hvorfor det ofte er så stor oppmerksomhet rettet mot dårlige resultater i offentlig styring, til tross for all retorikken om beste praksis. Gapestokkeeffekten kan også forklare hvorfor noen samfunnsaktører er interessert i hemmelighold og å begrense offentlig informasjon, mens andre ønsker mer offentlighet og vil publisere resultatinformasjon. Offentlige myndigheter vil kunne foretrekke å beholde informasjon om dårlige resultater for seg selv inntil problemene er løst og nye problemer er forebygget. Samtidig vet alle at de politiske «eieomsrettighetene» til forvaltningsmessig «innsideinformasjon» skifter ved et politisk regimeskifte. Etter et regjeringsskifte kan dermed dagens opposisjon få tilgang til dagens «hemmeligheter». Denne usikkerheten og faren for lekkasjer kan tilsa til åpenhet er en bedre informasjonsstrategi for forvaltningen enn hemmelighold og kan virke godt over tid med hensyn til å forebygge dårlige resultater så vel som å løse problemer når de oppstår.

Konsekvensene som gapestokkeeffekten og hensynet til svake grupper har for forvaltningen, kan dermed bli at mens det kan være viktigst å bli best i privat sektor, er det kanskje viktigst å unngå å bli dårligst i offentlig sektor. Resultatstyringen blir en form for konkurranse, men der de ansvarlige aktørene ofte konkurrerer med seg selv og med andre enheter innen offentlig sektor om omstilling og mot kaos, skandaler, uthenging og vilkårlighet. Resultatstyring av offentlige tjenester er slik sett i stor grad en form for omstilling eller fornying *uten* marked. Dette kan være en viktig årsak til at det ofte er venstresiden i politikken som aktivt bruker resultatstyring i forvaltningspolitikken, mens høyresiden foretrekker fritt brukervalg, konkurranseutsetting og privatisering.

Myte 8: Bunnlinjetenkning passer ikke i offentlig sektor

Den åttende myten er at bunnlinjetenkning ikke passer i offentlig sektor. Myten om at økonomenes forkjærlighet for bunnlinja – resultater som differansen mellom inntekter og kostnader – ikke passer i offentlig styring, fremmes ofte av samfunnsvitere, selv sagt unntatt økonomene selv. I denne forbindelse har noen forskere hevdet at forretningslogikken (den radikale økonomismen) har kolonisert forvaltningen og foreningene (Ramsdal og Skorstad 2004; Røvik 2007; Tranøy 2006).

Når vi snakker om denne økonomismen, kan vi skille mellom særlig siviløkonomenes interesse for bunnlinja i resultatregnskapet og samfunnsøkonomenes interesse for det samfunnsøkonomiske resultatet med tilhørende for-

deling. Begge resultatbegrepene er «bunnlinjer» og er relevante i offentlig styring – om enn i en annen forstand enn at det er snakk om å tjene mest mulig penger. Når det gjelder en del overforenklede oppfatninger av hva økonomisk teori er – «banalteori» eller hva andre har kalt den radikale økonomismen – så kan imidlertid myten til tider være dekkende. Offentlig sektor skal bruke sine til enhver tid begrensede ressurser til å skape mest mulig verdier og best mulig fordeling. Nettopp her kommer bunnlinja forstått som forskjellen mellom samfunnets nytte og kostnader inn som meget relevant i forvaltningen så vel som i foreninger, ikke minst når resultatstyringen i seg selv skal evalueres.

En kostnad er knyttet til de ressursene som selve resultatstyringen krever, for eksempel at lærere og forelesere må bruke mer tid på rapportering enn før, tid som alternativt kunne ha blitt brukt til å forbedre tjenestene (undervisningen og forskningen) direkte eller blitt brukt til andre formål. Det er også viktig å merke seg at nytten og kostnadene kan være ujevnt fordelt over tid og mellom brukergrupper. Offentlig ansatte, som gjerne bærer størsteparten av kostnadene, er ofte godt organisert og dyktige til å gjøre motstand og fremme egne interesser. Ofte kommer kostnadene tidlig, og disse kostnadene er ofte lett synlige og konsentrert, for eksempel det økte byråkratiet som mer rapportering gir. Nyttevirkningene er derimot ofte spredt på mange og kommer senere i resultatstyringsystemenes livsløp, typisk bedre informasjon for beslutningstakerne og bedre tjenester for brukerne (for eksempel bedre oppfølging av både svake og sterke elever enn før).

Ofte er det de negative sidene – den perverterte atferden og de dysfunksjonelle virkningene – som får mest oppmerksomhet i media, politikk og forskning. For eksempel forklarer *Oxford Dictionary of Accounting* (OUP 2005) resultatmåling kun i sammenheng med dysfunksjonell ledelsesatferd, og de Bruijn (2002) og Christensen og mfl. (2009) diskuterer de negative sidene ved resultatstyring betydelig mer enn de positive sidene i sine for øvrig utmerkede bøker. Det er likevel viktig å bruke et informasjonsøkonomisk perspektiv på resultatstyringen og systematisk vurdere både nytten og kostnadene og fordelingen av disse over hele livsløpet til resultatstyringsystemene (van Helden, Johnsen og Vakkuri 2007).

Informasjonsøkonomi kan forklare hvorfor offentlige myndigheter aktivt bruker resultatstyring til tross for utbredt kritikk, og kanskje at stadig flere andre også ser mulighetene i resultatstyringen – til tross for mytene – utover de ofte synliggjorte kostnadene og negative virkningene. Resultatmålinger kan være rimelige alternativer til mer kostbare styringsverktøy som nytte-kostnadsanalyser og evalueringer, men resultatmålingene kan også virke godt sammen med slike verktøy (Nielsen og Ejler 2008). Offentlige myndigheter har dessuten et ansvar for å ta hensyn til hele samfunnets kostnader og nytte, og ikke bare til kostnadene til dem som er flinkest til å ytre seg i det offentlige rom.

KONKLUSJONER

Det har vært – og er – mange myter i omløp når det gjelder mål- og resultatstyring i offentlig sektor, men mange av disse mytene har hatt manglende rot i virkeligheten eller bare vist til en liten del av virkelighetsbildet. I noen tilfeller har høyresiden brukt noen av disse mytene for å fremme bruk av mål- og resultatstyring i offentlig sektor, og i andre tilfeller har venstresiden brukt noen av mytene for å gjøre motstand mot mål- og resultatstyringen. Men – til tross for manges oppfatninger på både høyre- og venstresiden – resultatstyring er verken nytt i eller fremmed for offentlig sektor. Resultatstyring i offentlig sektor har en lang, men for mange ukjent historie. Resultatstyringen er ofte nyttig – og den brukes aktivt særlig av venstresiden i den norske forvaltningspolitikken – men nytten er vanligvis vanskeligere å dokumentere enn kostnadene. Motstanden synes videre ofte å være størst i profesjoner som kunne hatt mest nytte av målstyring og egenkontroll, som lærere og akademikere. Til tross for at resultatstyringen ofte er nyttig, er det likevel ikke alltid fornuftig å bruke mer av det, gitt at en allerede har forholdsvis god resultatinformasjon. Resultatstyring er videre (kun) et verktøy for å framskaffe informasjon om offentlige tjenesters produktivitet, effektivitet og fordeling. Hva som skal, eller bør, skje i oppfølgingen av denne resultatinformasjonen, er et ledelsesspørsmål og er selvsagt også et politisk spørsmål. Selvsagt er heller ikke resultatstyringen i seg selv «objektiv»: Hva, hvordan og når en måler og rapporterer – og hva en *ikke* måler og rapporterer – kan ha mer eller mindre klare politiske konsekvenser. I den forbindelse er resultatinformasjon langt fra alltid en trussel mot offentlig sektor eller offentlig ansatte. Resultatinformasjonen kan vel så mye brukes til å argumentere for mer ressurser som mindre og vel så mye for bevaring som omstilling. Resultatstyring i offentlig sektor er på denne måten ofte en paradoksal sak, og god bruk av resultatstyring er gjerne en pragmatisk sak. Kanskje passer resultatstyring i offentlig sektor spesielt godt i den nordiske modellen?

NOTER

- 1 Artikkelen bygger på min tiltredelsesforelesning som professor i offentlig politikk ved Høgskolen i Oslo, 16. november 2007, og et konferanseinnlegg som ble presentert på sesjonen «Fra ledelse til styring» ved årskonferansen for Nettverk for organisasjonsforskning i Norge (NEON), «Nordlys over norsk organisasjonsforskning», Tromsø, 25.–27. november 2008. Takk til Per Harald Rødvei, konferansedeltakerne, en anonym konsulent og redaktør Göran Ahrne for kommentarer.

REFERANSER

- Aidemark, Lars-Göran (2001). The meaning of balanced scorecards in the health care organisation. *Financial Accountability and Management*, 17 (1): 23–40.
- Allern, Elin Haugsgjerd og Terje Kleven (2002). Ånden som går? Om utbredelse og utforming av kommunal målstyring i Sverige, Danmark og Norge. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 18 (3): 195–224.
- Andreassen, Marianne og John-Arne Røttingen (2007). «Svake gruppers behov», kronikk i *Dagsavisen* 15. august.
- Argyris, Chris (1990). The dilemma of implementing controls: The case of managerial accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 15 (6): 503–511.
- Askim, Jostein (2007). How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences*, 73 (3): 453–472.
- Askim, Jostein, Tage Båtsvik og Christian Skattum (2007). Fører benchmarking til forbedringer i kommunene? Erfaringer fra effektiviseringsnettverkene, 2002–2005. *Kommunal Ekonomi och Politik*, 11 (1): 7–36.
- Askim, Jostein, Åge Johnsen og Knut Andreas Christophersen (2008). Factors behind organizational learning from benchmarking: Experiences from Norwegian municipal benchmarking networks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2): 297–320.
- Behn, Robert D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63 (5): 588–606.
- Berg, Anne Marie (1995). *Vellykket forvaltning – god organisasjon og ledelse i staten*. Oslo: Tano.
- Carter, Neil, Rudolf Klein og Patricia Day (1992). *How Organisations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government*. London: Routledge.
- Christensen, Tom (1991). *Virksomhetsplanlegging: Myteskaping eller instrumentell problemløsning?* Oslo: Tano.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- de Bruijn, Hans (2002). *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge.
- de Lancer Julnes, Patria (2006). Performance measurement: An effective tool for government accountability? The debate goes on. *Evaluation*, 12 (2): 219–235.
- Drucker, Peter F. (1954). *The Practice of Management*. New York: Harper Business.
- Drucker, Peter F. (1976). What results should you expect? A user's guide to MBO. *Public Administration Review*, 36 (1): 12–19.
- Ejler, Nicolaj, Henrik Rosenberg Seiding, Daniel Schwartz Bojsen, Steffen Bohni Nielsen og Freja Ludvigsen (red.) (2009). *Når måling giver mening: Resultatbaseret styring og dansk velfærds politik i forvandling*. København: DJØF Forlag.
- Ezzamel, Mahmoud, Noel Hyndman, Åge Johnsen og Irvine Lapsley (red.) (2008). *Accounting in Politics: Devolution and Democratic Accountability*. London: Routledge.
- Fevolden, Trond og Sølvi Lillejord (2005). *Kvalitetsarbeid i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2007). Ein sterk og effektiv offentlig sektor.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2008). Plattform for ledelse i staten.
- Ghoshal, Sumantra (2005). Bad management theories are destroying good management practices. *Academy of Management Learning and Education*, 4 (1): 75–91.
- Hagen, Erik Bjerk og Anders Johansen (red.) (2006). *Hva skal vi med vitenskap? 13 innlegg fra striden om tellekantene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hayek, Friedrich A. (1945). The use of knowledge in society. *The American Economic Review*, 35 (4): 519–530.

- Hernes, Gudmund (1978). «Det medievridde samfunn». I: Gudmund Hernes (red.). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*: 181–195. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hogarth, Robin (1987). *Judgement and Choice*. 2. utg. New York: John Wiley & Sons.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1): 3–19.
- Hood, Christopher (2007). Public service management by numbers: Why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles? *Public Money and Management*, 27 (2): 95–102.
- Jacobsen, Dag Ingvar (1998). Motstand mot forandring: 10 gode grunner til at du ikke klarer å endre en organisasjon. *Magma Tidsskrift for økonomi og ledelse*, 1 (1): 9–25.
- Jacobsen, Dag Ingvar, Åge Johnsen og Karl Robertsen (1995). *Resultatvurdering i offentlig sektor*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Jensen, Michael C. (2003). Paying people to lie: the truth about the budgeting process. *European Financial Management*, 9 (3): 379–406.
- Johnsen, Åge (1997). Implementering av resultatmåling: En analyse av empiriske forsøk i norske kommuner. *BETA Tidsskrift for bedriftsøkonomi*, 11 (1): 14–35.
- Johnsen, Åge (1999). Implementation mode and local government performance measurement: A Norwegian experience. *Financial Accountability and Management*, 15 (1): 41–66.
- Johnsen, Åge (2005). What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management? *Public Money and Management*, 25 (1): 9–17.
- Johnsen, Åge (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor: Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge (2008). Performance information and educational policy making. I: Wouter van Dooren and Steven Van de Walle (red.), *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*: 157–173. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Johnsen, Åge og Jarmo Vakkuri (2006). Is there a Nordic perspective on performance measurement? *Financial Accountability and Management*, 22 (3): 291–308.
- Johnson, H. Thomas og Robert S. Kaplan (1987). *Relevance Lost: The Rise and Fall of Management Accounting*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kaplan, Robert S. og David P. Norton (1992). The balanced scorecard: Measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70 (1): 71–79.
- Kleven, Terje (red.) (1998). *Planlegging og handling: Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. 2. utg. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kuvaas, Bård (2005). Når dårlige ledelsesteorier resulterer i dyr og dårlig ledelse. *Magma Tidsskrift for økonomi og ledelse*, 8 (3): 20–33.
- Lindgren, Lena (2006). *Utværderingsmonstret: Kvalitets- og resultatmåting i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Læg Reid, Per (red.) (1991). *Målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor*. Bergen: Alma Mater Forlag.
- Læg Reid, Per (2001). «Mål- og resultatstyring i offentlig sektor – erfaringar og utfordringar». I: Anne Lise Fimreite, Helge O. Larsen og Jacob Aars (red.). *Lekmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal*: 133–156. Oslo: Kommuneforlaget.
- Læg Reid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2009). Moderne organisasjonsoppskrifter i norske direktorat: Frå leiing til styring? *Nordiske Organisasjonsstudier*, 11 (2): 3–25.
- Meyer, Marshall W. (2002). *Rethinking Performance Measurement: Beyond the Balanced Scorecard*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Modell, Sven (2004). Performance measurement myths in the public sector: A research note. *Financial Accountability and Management*, 20 (1): 39–55.

- Moderniseringsdepartementet (2005). Modernisering for velferd. Regjeringens handlingsplan for modernisering 2005–2009.
- Nielsen, Steffen Bohni og Nicolaj Ejler (2008). Improving performance? Exploring the complementarities between evaluation and performance management. *Evaluation*, 14 (2): 171–192.
- Norman, Victor (2005). «Udugelige byråkrater?», kronikk i *Dagens Næringsliv* 4. juni. NOU 1984:23. Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem (Haga-utvalget). Oslo: Finansdepartementet.
- Osborne, David og Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- OUP (2005). *Oxford Dictionary of Accounting*. 3. utg. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher (2006). Performance information for democracy: The missing link? *Evaluation*, 12 (1): 38–55.
- Ramsdal, Helge og Egil J. Skorstad (2004). *Privatisering fra innsiden: Om sammensmeltingen av offentlig og privat organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ridgway V.F. (1956). Dysfunctional consequences of performance measurements. *Administrative Science Quarterly*, 1 (2): 240–247.
- Rombach, Björn (1991). *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- Røvik, Kjell Arne (1992). *Den «syke» stat: Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sangolt, Linda (1996). Offentlig statistikkproduksjon: kunnskap for de styrende og de styrte? *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 77 (1): 37–51.
- Schumpeter, Joseph A. (1950). *Capitalism, Socialism and Democracy*. 3. utg. New York: Harper and Brothers.
- Simon, Herbert A. (1937). Can municipal activities be measured? *The Municipality*, 32 (12): 281–282.
- Siverbo, Sven og Tobias Johansson (2006). Relative performance evaluation in Swedish local government. *Financial Accountability and Management*, 22 (3): 271–290.
- Skjervheim, Hans (1992). *Filosofi og dømmekraft*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skålnes, Sigrid, Jostein Askim, Helge Dønnum og Asgeir Fløtre (2002). *Evaluering av modellkommuneforsøket: Hovedrapport*. NIBR-rapport 2002:24. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Slagstad, Rune (1998). *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax Forlag.
- Smith, Peter (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18 (2/3): 277–310.
- SOU 2005:110. Jämförelsevis – styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SOU 2007:75. Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- Steers, Richard M. (1975). Problems in the measurement of organizational effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 20 (4): 546–558.
- St.meld. nr. 19 (2008–2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld. nr. 23 (1992–1993). *Om forholdet mellom staten og kommunene*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Taylor, Fredrick W. (2006 [1911]). *Prinsippene for vitenskapelig arbeidsledelse*. (Oversettelse og introduksjon av Linda Sangolt.) Kristiansand: Høyskoleforlaget.

- Tranøy, Bent Sofus (2006). *Markedets makt over sinnene*. Oslo: Aschehoug.
- Vabo, Signy Irene og Inger Marie Stigen (2004). Moteslaveri, interesser og behov: En analyse av utbredelsen av moderne organisasjonsløsninger i norske kommuner. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 6 (1): 48–88.
- van Gunsteren, Herman R. (1976). *The Quest for Control: A Critique of the Rational-Central-Rule Approach in Public Affairs*. London: John Wiley and Sons.
- van Helden, G. Jan, Åge Johnsen og Jarmo Vakkuri (2007). *Understanding public sector performance measurement: The life cycles approach*. Paper presented for the Conference of the European Group of Public Administration (EGPA), Madrid, 19.–22. september 2007.
- Wildavsky, Aaron (1978). A budget for all seasons? Why the traditional budget lasts. *Public Administration Review*, 38 (6): 501–509.
- Williams, Daniel W. (2003). Measuring government in the early twentieth century. *Public Administration Review*, 63 (6): 643–659.
- Williams, Daniel W. (2004). Evolution of performance measurement until 1930. *Administration and Society*, 36 (2): 131–165.
- Østerud, Øyvind (1979). *Det planlagte samfunn: Om sentralplanleggingens framvekst og grenser*. Oslo: Gyldendal.
- Østre, Stein (2007). *Resultatstyring i offentlig forvaltning*. Rena: Høgskolen i Hedmark.

SAMMENDRAG

Mål- og resultatstyring i offentlig sektor har vært omspunnet av mange myter. Denne artikkelen analyserer åtte slike myter og argumenterer for at mange av disse mytene nå står for fall. Til tross for utbredt kritikk og motstand er det mange grunner til at forvaltningen er storforbrukere av resultatmålinger og -rapportering. Resultatmålingene bidrar til læring, åpenhet og omstilling innen den offentlige sektoren, og offentlige myndigheter tar også hensyn til nytten av resultatstyringen selv om det ofte er de negative sidene som får størst oppmerksomhet i forskning og den offentlige debatten.

ABSTRACT

There are many myths that have surrounded management by objectives and performance measurement in the public sector. This article analyses eight such myths, and argues that many of these should now be dispelled. In spite of extensive criticism and resistance, there are many reasons for the wide governmental use of performance measurement and reporting. Performance measurement enhances learning, transparency and change, and public authorities also take its benefits into account even though it is the negative aspects that get the most attention in research and in the public debate.

Åge Johnsen (f. 1964) er siviløkonom/HAE og dr.oecon. Han er for tiden professor i offentlig politikk ved Avdeling for samfunnsfag, Høgskolen i Oslo. Han har tidligere vært forsker i Agderforskning, stipendiat ved Institutt for organisasjonsfag ved Norges Handelshøyskole og Senior Research Fellow ved School of Management, The University of Edinburgh. Han har blant annet vært medredaktør for boken *Organisasjonsteori på norsk* (Fagbokforlaget 2005) og skrevet boken *Resultatstyring i offentlig sektor: Konkurransen uten marked* (Fagbokforlaget 2007).

Avdeling for samfunnsfag, Høgskolen i Oslo
Postboks 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO, Norge
E-post: aage.johnsen@sam.hio.no