

# New public management på norsk

- En oversikt over fenomenet NPM i en norsk kontekst

Kristin Reichborn Kjennerud

STORBYUNIVERSITETET  
ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

AFI RAPPORT 2024:17



# ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE

THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

AFI-rapport nummer: 2024:17

**Tittel: New Public Management på norsk - En oversikt over fenomenet NPM i en norsk kontekst**

Forfatter: Kristin Reichborn-Kjennerud

Prosjekt: DEMUDIG, EDICITNET og Kjøp bærekraftig/ECOPROC

Prosjektleder: Kristin Reichborn-Kjennerud

Publiseringsdato: 19.12.2024

Antall sider: 41

Forsidefoto/illustrasjon: Colourbox

Emneord: NPM, Markedsstyring, Governance, demokrati

**Resymé:** New Public Management (NPM), eller styring gjennom markedsmekanismer, har vært heftig debattert, først og fremst som et hatobjekt, blant arbeidstakere som har blitt utsatt for denne måten å styre og organisere offentlig sektor på. NPM bygger på en antakelse om at en offentlig sektor som likner mer på markedet, vil kunne bidra til bedre kvalitet og større effektivitet i den offentlige tjenesteytingen.

Forskningen jeg har gjort på bærekraft henger nært sammen med interessen for demokrati. Jeg støtte på det paradokset at styringen og organiseringen av offentlig sektor ikke alltid gjør medvirkning og medbestemmelse lett.<sup>1</sup> Det kan se ut som medvirkning er mulig, men mange av systemene som er satt opp for å åpne for deltakelse er ekstremt tidkrevende og gir i liten grad mulighet til å sette agendaen eller påvirke faktisk politikk. Offentlig sektors virkemåte støtter heller ikke opp under sirkulær, sosial og miljømessig bærekraft på noen meningsfull måte. Min påstand er at markedsstyringen av offentlig sektor, eller NPM, har mye av skylden for dette. Denne rapporten vil gå gjennom opprinnelsen til NPM, gi eksempler på ulike NPM virkemidler og til slutt gi noen eksempler på NPM i praksis, i Norge

ISBN 978-82-7609-488-6

ISSN 2703-836X

© Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet, 2024

© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2024

© Forfatter(e)/Author(s)

Arbeidsforskningsinstituttet AFI  
OsloMet – storbyuniversitetet  
Pb. 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO

Work Research Institute (AFI)  
OsloMet – Oslo Metropolitan University  
P.O.Box 4 St. Olavs plass  
N-0130 OSLO

Telefon: +47 93 29 80 30

E-post: [postmottak-afi@oslomet.no](mailto:postmottak-afi@oslomet.no)

Nettadresse: [oslomet.no/om/afi](https://oslomet.no/om/afi)

Publikasjonen kan lastes ned gratis fra [arkivet](#)

Publications are available for free download from the [archive](#)

---

<sup>1</sup> Medbestemmelse betyr deltakelse og mulighet for å påvirke i faktiske beslutninger som angår ens egen situasjon. Medvirkning betyr at du har muligheten til å si din mening om noe, og at din mening blir lyttet til

## Forord

New Public Management (NPM), eller styring gjennom markedsmekanismer, har vært heftig debattert, først og fremst som et hatobjekt, blant arbeidstakere som har blitt utsatt for denne måten å styre og organisere offentlig sektor på. NPM bygger på en antakelse om at en offentlig sektor som likner mer på markedet, vil kunne bidra til bedre kvalitet og større effektivitet i den offentlige tjenesteytingen. NPM har sitt opphav fra Ronald Reagan og Margareth Thatcher sine nyliberalistiske politiske orienteringer og var en reaksjon på den Keynesianske politikken som ble oppfattet som lite effektiv i å løse daværende økonomiske utfordringer.

Norge har i stor grad implementert NPM inspirerte styrings- og organiseringsprinsipper internt i offentlig sektor. Samtidig har vi unngått å privatisere offentlige organisasjoner i like stor grad som enkelte andre land, som Storbritannia og New Zeeland. Det er endringene vi innførte på 80-tallet, i form av NPM virkemidler og mål- og resultatstyring, som denne rapporten setter et kritisk blikk på.

Som en reaksjon på NPM kom krav om en tillitsreform. Ansatte ønsket mer skjønnsmessig handlingsrom og redusert detaljstyring på arbeidsplassene. Ny forskning viser imidlertid at lite endring har skjedd når det gjelder styringen og organiseringen av offentlig sektor, altså «mye hørt, men lite sett», som en av forskningsartiklene om tillitsreformen heter. Imellomtiden synes den offentlige debatten om NPM å ha stilnet noe. Mange tenker at dette var noe vi kjempet med tidligere, og som gikk over. Samtidig er NPM som styringssystem mer etablert enn noen gang og innføres til og med på nye områder, som i vernepleien. Samtidig er det ambisjoner om mer samarbeid, blant annet med innbyggerne. Slike forsøk kalles gjerne NPG, eller New Public Governance.

# Innhold

<b>Forord .....</b>	<b>1</b>
<b>Sammendrag .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Opprinnelsen til New Public Management .....</b>	<b>4</b>
1.1 Sentrale aspekter ved NPM i teori og praksis .....	6
<b>2 Ulike NPM virkemidler.....</b>	<b>12</b>
2.1 Innkjøp og bestiller-utfører organisering.....	12
2.2 Konkurransen som styringsverktøy .....	14
2.3. Mål- og resultatstyring .....	17
2.4 Evaluering.....	19
2.5 Kontroll og toppstyring.....	21
2.6 Oppsplitting av virksomheter og omgjøring til selskaper .....	22
2.7 Ledelse i offentlige organisasjoner.....	23
2.8 «Governance» og innkjøp .....	24
<b>3 NPM i utdanning, arbeidsliv og offentlige innkjøp .....</b>	<b>26</b>
3.1. Skolen og produksjon av «nyttige» samfunnsindivider.....	26
3.2. Sentraliserte offentlige innkjøp, konkurranse og styring gjennom kontrakter.....	30
<b>4 Oppsummering og konklusjon .....</b>	<b>33</b>
<b>Vedlegg 1 Prosjektene arbeidet bygger på .....</b>	<b>34</b>
<b>Referanser .....</b>	<b>36</b>

## Sammendrag

Denne rapporten er en bieffekt av mitt forskningsarbeid så langt. Jeg forsket i mange år på styring og kontroll av offentlige organisasjoner. Hovedspørsmålet jeg undersøkte var om og hvordan denne kontrollen var nyttig. Videre gikk jeg over til å forske på deltakende demokrati, sosial- og miljømessig bærekraft. I den forskningen undersøkte jeg hvilken innflytelse beboere har på utviklingen i sitt eget nærmiljø.

Forskningen jeg har gjort på bærekraft henger nært sammen med interessen for demokrati. Jeg støtte på det paradokset at styringen og organiseringen av offentlig sektor ikke alltid gjør medvirkning og medbestemmelse lett.<sup>1</sup> Det kan se ut som medvirkning er mulig, men mange av systemene som er satt opp for å åpne for deltakelse er ekstremt tidkrevende og gir i liten grad mulighet til å sette agendaen eller påvirke faktisk politikk. Offentlig sektors virkemåte støtter heller ikke opp under sirkulær, sosial og miljømessig bærekraft på noen meningsfull måte. Min påstand er at markedsstyringen av offentlig sektor, eller NPM, har mye av skylden for dette.

Rapporten starter med en gjennomgang av opprinnelsen til NPM og sentrale aspekter ved NPM i teori og praksis. Så går vi mer i dybden på ulike NPM virkemidler og hvordan denne styring- og organisasjonsformen slår ut i praksis. Vi går gjennom innkjøp og bestiller-utfører organisering, konkurranse som styringsverktøy, mål- og resultatstyring, evaluering, kontroll og toppstyring, oppsplitting av virksomheter og omgjøring av selskaper, ledelse i offentlige organisasjoner, innkjøp og til slutt effekten NPM har på resultatene av offentlig tjenesteyting. I rapporten redegjøres det kort for governance som styringsmekanisme og hvordan den kan benyttes som supplement til markedsmekanismen og NPM. Governance er ikke et NPM virkemiddel. Samtidig kan det finnes overlapp der governance virker i samspill med NPM som styringsform. Den siste delen av rapporten tar for seg ulike sektorer for å gi eksempler på hvordan NPM slår ut i praksis. Eksempler blir gitt fra utdanning, arbeidsliv og offentlige innkjøp. Til slutt oppsummerer og konkluderer jeg.

Rapporten må sees som en meningsytring basert på fakta fra min egen og andres forskning. Den er skrevet for å gi en oversikt og for å gjøre kritisk forskning om NPM mer tilgjengelig for folk som ikke selv er forskere. Stor takk gis til Bitten Nordrik og Tereza Østbø Kuldova for gode innspill og kvalitetssikring av denne rapporten.

---

<sup>1</sup> Medbestemmelse betyr deltakelse og mulighet for å påvirke i faktiske beslutninger som angår ens egen situasjon. Medvirkning betyr at du har muligheten til å si din mening om noe, og at din mening blir lyttet til

# 1. Opprinnelsen til New Public Management

Et nøkkeluttrykk når man skriver om offentlig sektor er New Public Management (NPM). Men hva er NPM egentlig, og hvordan oppstod fenomenet? Det var Christopher Hood som i 1991 lanserte betegnelsen «New Public Management» om måten offentlig sektor hadde begynt å etterlikne styring og ledelse i privat sektor på (Hood 1991). NPM er en bred, men nyttig samlebetegnelse for likeartede administrative doktriner som har dominert reform- agendaen i mange OECD land fra 1970 tallet (Hood 1991). Ifølge Hood er NPM, en samling reformgrep som målstyring, nøkkelindikatorer, offentlige foretak, kontrakts-styring m.m inspirert av reformer som Margreth Thatcher og Ronald Reagan gjennomførte i Storbritannia og i USA mot slutten av 1980-tallet. Hovedgrepene i NPM reformer er oppsplitting av offentlige organisasjoner, bruk av konkurranse og insentiver (Lægneid 2015). Hvilke systemer og reformgrep som sorterer under samleparaplyen NPM er imidlertid uklart. Det finnes mange ulike modeller og varianter.

I tråd med den internasjonale trenden som NPM representerer, innførte Norge reformer, fra 1980 tallet, for å effektivisere offentlig sektor. Grunnlaget for reformtiltakene i Norge ble lagt i en utredning med tittelen «En bedre organisert stat» (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1989) som ble utgitt for 34 år siden av Hermansen-utvalget. Tiltak som kan betegnes som NPM, eller markedsstyring, startet gradvis med Brundtland regjeringens fornyingsprogram på 1980-tallet, ble videreført av Willoch regjeringen og skjøt fart med Bondevik regjeringen tidlig på 2000 tallet (Nordrik 2024). Disse tiltakene har endret offentlig sektor sin virkemåte. Hovedvekt legges nå på effektivitet og måloppnåelse, konkurranse innad i offentlige organisasjoner og mellom offentlige og private virksomheter, insentivsystemer for offentlige ansatte, omgjøring til selskaper og oppdeling av offentlige organisasjoner (Christensen og Lægneid 2022).

NPM kan ikke sies å være en enhetlig reform i seg selv. Fenomenet blir beskrevet som en rekke ulike tiltak innført over tid. Disse samlet kan kjennetegnes av et knippe doktriner, som inkluderer sterkere styring av profesjonene, mer standarder og mål for ytelse, kontroll av resultat heller enn prosess, mer nøysom ressursbruk og mer konkurranse innad i offentlig sektor (Hood 1991, Bekkelund 2018). Forsvarere av disse reformene påpeker at de ikke alltid har blitt gjennomført i tråd med intensjonene. De mener også at flere av reformene har vært bedre enn sitt rykte og faktisk har løst noen viktige utfordringer. Kritikerne mener derimot at endringene har ført til økt detaljstyring, byråkratisering og økt kontrollbehov (Linder et al. 2018).

Tormod Hermansen, tidligere leder av Finansdepartementet og det statlige selskapet Telenor, var sentral i innføringen av NPM-reformer i Norge. Han vurderte, i en debattartikkel, hvor godt disse reformene har virket. Der beskriver han hvordan den faktiske utviklingen har fulgt seks hovedspor; markedsmessige organisasjons- og styringsformer basert blant annet på bestiller-utfører differensiering, kontrakter, kvasikontrakter og lederlønnsinsentiver for å legge til rette for konkurranse, privatisering og delprivatisering, mer bruk av uavhengige statsorganer, som tilsyn, og mer vekt lagt på individuelle rettigheter etter loven. Staten innførte mål- og resultatstyringen som skulle gi mer handlingsrom enn den tidligere aktivitetsrettede budsjett og regelstyringen og departementene delegerte flere operative oppgaver til underliggende organer. Drivkreftene bak disse endringene har vært internasjonalisering, individualisering og liberalistiske idéer (Hermansen 2013).

Endringene har vært omfattende både i bredde og dybde. De har gått over mange år i en stat hvor «lag-på-lag»- og hybride organisasjonsformer har vokst fram (Engelstad og Steen Johnsen 2010, Christensen og Lægneid 2017). Privatisering og deregulering har erstattet den sosialdemokratiske aktive stat med den regulerende stat (Veggeland 2010). Dereguleringen var dermed ikke egentlig en deregulering, men en ny form for regulering. Denne reguleringen koster skattebetalerne penger, for noen må betale for utgiftene brukt av staten og etater til å etterleve

reguleringsstatens regelverk og forskrifter. En del uintenderte konsekvenser har fulgt med disse endringene. Vi får kontrollfokus, rapportering og legalitetsprøving og et voksende byråkrati. Det blir enklere for enkeltpersoner og selskaper å posisjonere seg på en gunstig måte i forhold til regelverket enn mindre aktører som ikke har samme juridiske og administrative kapasitet (Kuldova 2022).

Kontrollfokuset intensiveres av mediepress på enkeltsaker. I tillegg kan Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner også føre til at departementene og underliggende etater blir mer detaljkontrollerende, selv om rapportene deres i seg selv kan være gode og kritiske. Som svar på kritikken tar ledere i offentlig sektor kortsiktige grep og prioriterer politikkformidling for å vise at de ikke gjør feil. Dette svekker den helhetlige og langsiktige styringen, reduserer kreativitet og løsningsorientering. Staten har ikke nødvendigvis blitt bedre organisert, men vi har fått en annerledes organisert og styrt stat ifølge Hermansen. Han hevder at noen av grepene har vært nødvendige, men mener samtidig at den nåværende organiseringen ikke gir insitamenter til forbedringer som utnytter kunnskapen i virksomhetene (Hermansen 2013).

Utgangspunktet for NPM-teorien er at hver agent i markedet handler ut fra egeninteresse (Braun & Guston 2003). De som sitter på toppen og styrer har i utgangspunktet ikke tiltro til at de som jobber for dem gjør det som er forventet. For å sikre gode resultater må prinsipalen (altså den som delegerer pengene nedover) dermed holde kontroll med agenten (den som forvalter pengene og utfører oppgavene). Prinsipal – agent-teorien som er innebygget i NPM, tar utgangspunkt i at agentene (i dette tilfellet underliggende virksomheter og ansatte i offentlig virksomhet), har sine egne prioriteringer og agendaer som står i motstrid til prinsipalenes (de som bevilger pengene) sine forventninger og ønsker. Gjennom tiltak for å holde en slik kontroll oppstår negativt byråkrati, eller administrative oppgaver som krav til rapportering og dokumentasjon, arbeid med kontrakter som skal inngås og følges opp, ekstern kontroll (Riksrevisjonen og kommunerevisjonene) og intern kontroll. Den eksterne kontrollen skaper ofte igjen behov for mer intern administrasjon og sterkere styring ettersom ledelsen i virksomhetene må dokumentere at de gjør noe for å rette opp påpekte avvik (Reichborn-Kjennerud 2021, 2014a, 2014b, 2015, 2013). Kontrollen forsterkes også gjerne jo lenger ned i organisasjonshierarkiet du kommer, i form av såkalt «overimplementering» (Linder et al. 2018).

Offentlige myndigheters styring har gått mer og mer i retning av «governance» (Van den Dool et al. 2015) «Governance» innebærer formelt og uformelt samarbeid mellom offentlige organisasjoner, markedsaktører og frivillig sektor for å løse komplekse oppgaver og samfunnsutfordringer (Røiseland & Vabo 2008). Det innebærer at offentlige organisasjoner i større grad inngår kontrakter både mellom offentlige organisasjoner og mellom offentlige og private organisasjoner. «Governance», eller NPG, antas å gi mer innflytelse og rom til samskaping med innbyggerne, enn den gamle formen for offentlig forvaltningen (OPM). En slik desentralisert styring og samarbeid krever overordnet styring og koordinering på tvers av sektorer. Hvordan offentlige myndigheter skal få til det på en god måte er en utfordring og diskuteres og prøves ut fremdeles. I og med at offentlig sektor er i så mange og ulike samarbeidsrelasjoner snakkes det om at politikere må bruke flere virkemidler for å få til det de ønsker og ikke henge igjen i gamle roller.<sup>2</sup> Hvem som får makt og innflytelse i et slikt system og hva det betyr for demokratiet er fremdeles uklart. NPG har ikke funnet sin definitive form i praksis (Røiseland 2019, Sørensen 2006, Nordrik 2024)).

---

<sup>2</sup> Denne typen styring kalles metagovernance. Det er en måte å koordinere i et fragmentert politisk system basert på en høy grad av autonomi for et mangfold av selvstyrende nettverk og institusjoner. Metagovernance utøves gjennom utformingen av den politiske, økonomiske og organisatoriske konteksten for disse institusjonene og nettverkene, gjennom ekspertråd og narrativer om hva som er bra og ønskelig.

Hvorvidt NPG er en legitim, demokratisk og effektiv styringsform diskuteres. Forskerne snakker om hvordan ulike mekanismer blir brukt som en form for overordnet metastyring. Politikerne kan for eksempel styre gjennom ulike former for organisering, standarder, veiledere og ekspertråd. Det er ikke gitt at denne formen for styring skaper mer lydhørhet til befolkningen. Hvis utbyggere for eksempel ikke inviterer beboere med på de viktige beslutninger, men bare åpner for kommentarer på de mindre viktige detaljene i implementeringen av vedtak kan det vanskelig forstås som ekte samskaping (Bentzen 2021).

Ett problem med governance-teorien er at forhandlinger mellom motstridende interesser gjennomføres på en annen og kanskje mer skjult måte enn tidligere. Det kan føre til en opplevelse av at «alle deltar», mens reelle interessemotsetninger og problemer kanskje ikke blir diskutert åpent. Samtidig er hvem som deltar sentralt for hvem som vinner frem med sine argumenter. Det er fare for at individer og organisasjoner som er mindre ressurssterke kan få mindre innflytelse (Sørensen 2006, Nordrik 2024). NPG skaper i tillegg dilemmaer. For eksempel er det vanskeligere å svare for bruken av skattebetalernes penger når beslutningene blir desentralisert (Torfing og Sørensen 2024)

Et viktig spørsmål å stille er hvordan demokratiet påvirkes av «governance»-systemene (Van den Dool et. al 2015). Reelt demokrati innebærer representasjon og faktisk påvirkning fra dem som blir berørt av beslutninger. Ellers ender deltakerne bare med å legitimere beslutningene til dem som sitter med makt. Deltakerne bør ha mulighet til å komme med innspill i prosesser som påvirker deres interesser og ha reell påvirkning på beslutningene som tas. Det kan også oppstå konflikter mellom effektiv i utførelse av politikk og sikring av demokrati gjennom bred involvering. Det er mange feller å gå i her, blant annet kan beslutningstakere, for enkelthets skyld, involvere de mest ressurssterke organiserte interessegruppene, fordi det tar mindre tid. Det er også som regel de ressurssterke og de med (nærings)interesser som har tid, penger, og folk – til å delta i medvirkningsprosesser, og dermed reelt påvirke utfall som ivaretar deres interesser. Dermed blir måten demokrati gjennomføres på viktig. Ifølge Dool så bør organisering, systemer og måten styringen utøves på i byer evalueres i praksis for å se hvordan de bidrar til reelt demokrati (Van den Dool et. al 2015). Den norske stat har hatt tradisjon for å høre på aktører med ulike interesser før den tar beslutninger, men tendensen har gått i retning av at representanter for arbeidstakerne har blitt erstattet av private markedsaktører. Nettverkene som påvirker beslutninger har dermed en annen sammensetning nå enn før. Da blir også andre hensyn vektlagt enn tidligere.

## 1.1 Sentrale aspekter ved NPM i teori og praksis

Som nevnt over ble reformtiltak innført i Norge, fra 1980-tallet for å gjøre driften av offentlig sektor mer lik privat sektor, med fokus på konkurranse, mål- og resultatstyring og kostnadskontroll. NOU'en «En bedre organisert stat» fra 1989 la grunnlaget for reformene (NOU 1989). Tanken var å holde politikerne på armlengdes avstand fra politikk- utformingen. Ved å sette offentlig ansattes arbeid ut på anbud, ved konkurranse mellom ansatte og ved kvantifisert vurdering av hva ansatte foretar seg, såkalt mål- og resultatstyring, skulle kvaliteten sikres samtidig som kostnadene skulle reduseres. Politikerne skulle da bestille politikken de ønsket utført, og de underliggende offentlige organisasjonene skulle utføre oppgavene. Slike bestillinger ble iverksatt gjennom kontrakter eller kontraktliknende dokumenter nedover i det statlige og kommunale hierarkiet, i alt fra tildelingsbrev fra departementene til bestillingsvedtak i hjemmetjenesten. Mange, og svært ulike, reformer i Norge de siste tiårene kan karakteriseres som en del av NPM-fenomenet, om vi følger Hood sin fortolkning (1991). Alt fra foretaksmodellen i spesialisthelsetjenesten, inkludert innsatsstyrt finansiering, via mål- og resultatstyring i skolesektoren, konkurranseutsetting av



sykehjem, barnehageforliket, delprivatiseringen av det tidligere Televerket, til de store endringene i styringen av kraftsektoren kan betegnes som NPM virkemidler (Bekkelund 2018). Disse verktøyene er valgt av departementene selv som hensiktsmessige styringsvirkemidler.

Internasjonalt kan utviklingen av NPM spores tilbake til nyliberalistiske trender i engelskspråklige land. Det som er nytt i «New» Public Management er markedsorienteringen, som står i motsetning til «Old» Public Management der staten ble styrt hierarkisk. For NPM reformer var målet mer effektivitet i produksjonen av offentlige tjenester, mens mål- og resultatstyring var en annen reform som ble innført på 60- og 70-tallet for å flytte fokus fra innsatsfaktorer til effekter av pengebruken. Både mål- og resultatstyrings og NPMs styringsvirkemidler ble gradvis introdusert gjennom en rekke reformer.

Sentrale kjennetegn for NPM-reformer er blant annet organisering i resultatenheter, internprising, bruk av stykkprisfinansiering, incentivordninger og belønningsmekanismer, konkurranseutsetting og privatisering. Disse styringsmekanismene, i tillegg til mål- og resultatstyringen, er nedfelt i økonomiregelverket. Det har i liten grad vært forsket på resultater og uintenderte konsekvenser av disse reformene, men de studiene som er gjort kan ikke dokumentere at NPM reformer har kuttet kostnader eller produsert bedre resultater. I Storbritannia finner forskning det motsatte, at regjeringen koster mer og produserer dårligere resultater med en NPM organisering (Hood et al. 2015, Lægneid 2017). Det skyldes blant annet praksisen med at tjenester kjøpes inn framfor at arbeidet gjøres internt i statlige organisasjoner. Antallet offentlige ansatte i Storbritannia er blitt redusert, men den totale kostnaden er ikke gått ned når innkjøpene tas med i betraktning. Kvaliteten på tjenestene har derimot gått ned. Det er flere klager og stigende misnøye med offentlige tjenester (Hood 2015). Utfordringene med NPM brakte fram governance (NPG) som et nytt styringsalternativ. Governance skulle ta oss mer tilbake til samarbeid, og vekk fra transaksjonsorientert samhandling, men denne måten å styre på er, som tidligere diskutert i denne rapporten, enda ikke godt innarbeidet.

Hvor godt NPM reformer virker er avhengig av den lokale konteksten og kan slå heldig eller mindre heldig ut. Resultatindikatorer gir for begrenset informasjon om konsekvensene av disse styringsformene og tar ikke høyde for verdier som deltakelse, demokrati, profesjonelt skjønn, likhet for loven, lydhørhet til innbyggerne og politikernes evne til å styre (Christensen og Lægneid 2004). NPM reformene skulle opprinnelig føre til at ledere i offentlige organisasjoner enklere kunne stilles til ansvar, men det må bredere vurderinger enn resultatindikatorer til for å holde administrasjonen og politikere til ansvar for bruk av skattebetalernes penger. Når ansvaret fordeles og delegeres gjennom mange ledd kan resultatet i praksis føre til ansvarsfraskrivelse. NPM organisering er i tillegg lite egnet til å håndtere komplekse problemer som for eksempel klima- og samfunnssikkerhets utfordringer der offentlige virksomheter må jobbe på tvers og samarbeide (Christensen & Lægneid 2022). Et legitimt spørsmål som etter hvert ble stilt var om vi burde organisere og styre staten annerledes hvis vi skal kunne mobilisere medarbeidere og borgers ressurser i fornyingen av offentlig sektor (Hood & Dixon 2015, Torfing 2016). NPG sees som et slikt alternativ til NPM, men har ikke erstattet markedsstyringen. I stedet brukes nettverksstyring parallelt med markedsmekanismene og gjør styringen mer kompleks.

Konkurranseorganisering i form av anbud og stykkprisfinansiering er to av de viktigste grepene som er gjort i omleggingen av den norske velferdsstaten (Innset 2021). Slike former for organisering er innført blant annet innen eldreomsorg, barnevern, hjemmetjenesten, spesialisthelsetjenesten, skole, undervisning og forskning. Sykehusene er blitt organisert som foretak. De får deler av finansieringen sin gjennom stykkpriser, basert på diagnosen til pasientene (DRG systemet). Skolesystemet er blitt standardisert, mål- og resultatstyrt. Denne typen organisering krever samhandling gjennom kontrakter. Kontrakter er antatt å bidra til bedre kontroll med hva de statlige virksomhetene foretar seg.

Behovet for økt kontroll stammer fra den økonomiske organisasjonsteorien bak NPM. Den anbefaler bruk av kontraktsstyring og sentralisering, mens ledelsesteorien foreskriver desentralisering. I innføringen av NPM virkemidler må det gjøres en avveining mellom disse. Hvis ansvarsutkreving («accountability») blir mest vektlagt, blir streng hierarkisk kontroll resultatet (Christensen & Lægreid 2022). Hvis effektivitet vektlegges vil hierarkiet løses mer opp og underliggende virksomheter, ansatte og samarbeidspartnere får mer rom for skjønnsutøvelse. Når kontrollen sentraliseres, må aktiviteter i underliggende organisasjoner følges opp med resultatmåling for å sjekke at avtaler blir overholdt.

Det som ideelt sett er ment å måles i NPM er samfunnsmessige resultater, men dette er vanskelig å få til i praksis fordi det ikke er et ett til ett forhold mellom hva en offentlig virksomhet foretar seg og hvordan barn, unge, eldre og voksne arbeidstakere klarer seg i samfunnet og i arbeidslivet. Samfunnsutviklingen er et konglomerat av mange komplekse faktorer der et utall ulike systemer og handlinger samspiller. Når offentlig organisasjoner blir holdt til ansvar på bakgrunn av enkle måltall for aktiviteter som blir talt og fortolket som resultater, fordi det er det som er mulig å måle, gir det ikke gode bærekraftige resultater helhetlig sett (Bianchi 2015).

Det NPM systemet oppmuntrer til er å produsere mange enheter av noe som kan telles. Samtidig er økonomisk teori klar på at offentlig sektor skal ta seg av oppgaver som er uegnet til å omsettes på et marked, og som dermed strengt tatt ikke kan telles. Ifølge økonomisk teori er det også offentlig sektor sin oppgave å sikre fellesoppgaver ettersom skattebetalernes penger er våre felles midler. Slike oppgaver er typisk investeringer og oppgaver som en privat aktør ikke ville finne det lønnsomt å betale for, men som allikevel har stor verdi. Eksempler på ting vi må spleise på å betale for er veier, parker, ren luft, tilgang til natur og rent vann. Noen av disse godene har ofte større verdi enn det går an å sette en pris på. Men NPM er ikke et system som er rigget til å se eller ta hensyn til fellesarenaer og fellesskapsverdier. Systemet er organisert rundt standardisering, styring og kontroll av organisasjonsspesifikke mål ovenfra og ned. Mål settes på overordnet nivå og operasjonaliseres detaljert ned på virksomhetsnivå. De skal helst være målbare og kunne telles. Oppmerksomheten styres dermed mot relativt enkle tiltak og årsakssammenhenger. Ansvar avgrenses til virksomheter og avdelinger. Fellesarenaer som på komplekse måter kan bidra til gode resultater hvis de fungerer krever imidlertid ofte et samspill av krefter å få til og kan ikke måles like enkelt. Systemet står derfor i konflikt med bærekraftsagendaen om å tenke mer helhetlig og tverrsektorielt, noe som innebærer å tenke lokalt og kontekstavhengig. I et slikt perspektiv måtte kommuner og statlige organisasjoner fått handlingsrom til å identifisere hva bærekraft betyr for dem lokalt og de måtte fått avveie hensynene til de miljømessige, sosiale og økonomiske dimensjonene i sin kulturelle, geografiske og sosiale sammenheng.

Som tidligere nevnt er sentralisering et trekk ved NPM. Oppgaver skal gjøres på liknende måter for å spare tid og for å sikre kontroll med hva som leveres. Tidligere var forskjellige offentlige tilbud for ulike grupper av befolkningen styrt og organisert på unike måter. Vi hadde skoler, barnehager og sykehus. Med NPM får vi i stedet en felles betegnelse for alle disse tjenestene. De blir til organisasjoner med resultatenheter. Vi snakker nå om virksomheter og organisasjoner istedenfor skoler og sykehus. Disse organisasjonene forholder seg til et slags marked seg imellom med kontrakter, stykkprisfinansiering, benchmarking og incentivordninger. Internt drives offentlige virksomheter som bedrifter med kommunikasjonsavdelinger, utkontraktering av tjenester, internprising, oppsplitting av ansvar og måling av resultater.

Om offentlige organisasjoner ønsker å gå ut av kontrakter koster det penger og har konsekvenser. Dette gjelder innen byutvikling, men også for innkjøp av konsulenttjenester, håndverkstjenester, hotelltjenester og mat for å gi noen eksempler. Innkjøpene er sentraliserte i store kontrakter. Disse kontraktene kan ikke nødvendigvis brytes bare fordi nye politikere kommer til

makten (Innset 2021). Kontraktperioden er satt, produktene og tjenestene som skal leveres er avtalt for en bestemt pris over en viss tidsperiode. Ved endringer vil det påløpe ekstra kostnader.

En organisering rundt innkjøp og kontrakter fratrukker de folkevalgte politikerne makt fordi kontraktene setter rammer for hva det er mulig å bestemme. Men politikerne har også gitt fra seg makt gjennom omgjøring av tidligere direktorater og etater til offentlige selskaper.

Departementene sitter kun i styret for selskapene. Den eneste måten politikerne da kan påvirke måten selskapet drives på er gjennom å kaste styret. NOUen «En bedre organisert stat» (NOU 1989:5) la grunnlaget for opprettelsen av slike statlige foretak innen energi, telekommunikasjon og transport. Fra 1 januar 1995 endret for eksempel Televerket navn til Telenor. Den tidligere lederen, Tormod Hermansen, gikk over til å bli konsernsjef. Statkraft, Statnett, Jernbaneverket og Vy (tidligere NSB) ble gjort om til selskaper på samme måte. Dette gir en opplevelse av at politikerne blir bundet på hender og føtter.

Med omdanning av offentlige etater til virksomheter har offentlige organisasjoner fått større fokus på å markedsføre seg selv. Kommunikasjonsavdelingenes jobb er å fortelle omverdenen og skattebetalerne at den offentlige virksomheten gjør det bra. Norges offentlige sektor får stadig flere kommunikasjonsmedarbeidere. Samtidig løses oppgaver i mindre grad internt i de offentlige organisasjonene. I stedet for å bygge opp kjernekompetanse internt settes oppgaver ut på anbud. Konsulentbruken i offentlig sektor har økt (Hermansen 2013).

Selv om ett av målene med en reform av staten gjennom NPM var demokratisering, bidrar markedsteknikkene som ble innført til at politikerne får mindre mulighet til å ta beslutninger. NPM kommer på den måten i konflikt med en demokratisk regjeringslogikk (Christensen og Lægred 2004). Innføringen av NPG og styringsnettverk skulle bøte på dette problemet og bringer forhandlinger tilbake som grunnlag for politiske beslutninger. Beslutningenes legitimitet vil da avhenge av hvem som har blitt inkludert i nettverket.

NPM, har gjennom ulike styringsgrep, redusert kompetanse internt og bidratt til at myndighetene må kjøpe inn konsulenttjenester, noe som gjør offentlige organisasjoner mer avhengige av markedet. Gjennom overgangen fra kontant- regnskap, som tidligere kunne påvirkes og kontrolleres av folkevalgte politikere, til en bedriftsøkonomisk styring av egne juridiske enheter som må følge regnskapsloven, mistet politikerne makt. Mye av muligheten til å ta beslutninger rundt strategien og driften til offentlige organisasjoner ble vanskeligere (Innset 2021). Når forretningsorienterte regnskaper tas i bruk innebærer det at det tradisjonelle budsjettet som styringsverktøy blir borte og erstattes med økonomisk resultatstyring. Politikerne gir dermed fra seg styringen til administrative ledere av virksomhetene. Forretningsorienterte regnskaper medfører også at offentlige tjenester framstår som dyre og tilrettelegger for privatisering (Voldnes 2012).

Offentlig sektors drift skal være basert på lover vedtatt i Stortinget. Ikke i markedsprinsipper. Den tidligere måten å styre offentlig sektor på (OPM) var på den måten bedre rigget for å ta hensyn til demokratiske verdier enn den nye offentlige styringen (NPM). NPM ser ikke forskjell på privat og offentlig sektor. Makten blir overført til markedet. Det eneste politikerne kan gjøre i dette nye systemet er å gi signaler gjennom såkalte bestiller-dokumenter med vilkår knyttet til bevilgningene (Innset 2021). Med økende grad av innflytelse fra NPG utvikler internasjonale organisasjoner og andre samarbeidskonstellasjoner standarder. Standarder kommer gjerne til uttrykk som kvalitetssystemer og veiledere ment for å styre adferd. Administrasjonen i statlige og kommunale organisasjoner, og ledere av store etater og statlige selskaper, får større makt i dette systemet (Innset 2021). Maktbalansen flyttes over til den utøvende makt, på bekostning av den lovgivende, dvs. fra politikken til administrativ ledelse. Budsjettbalanse og kostnadskontroll blir

førende for politikken, men å styre regjeringen som en bedrift vil kunne gå på bekostning av grunnleggende verdier som rettsikkerhet, representativ regjering, individuell frihet og maktdeling.

Den klassiske, tradisjonelle modellen å styre staten på (OPM) stammer fra Tyskland og Max Weber sine prinsipper for et effektivt byråkrati. Weber vektla, i sin byråkratiteori, ansvarsutkreving («accountability») fra topp til bunn i et hierarki. Politikerne bestemmer fra toppen. Underliggende organisasjoner iverksetter politikken. Hver leder og arbeider rapporterer til en overordnet, og blir holdt til ansvar av den personen. Kontrollsystemets prinsipper er rasjonelle og lovbaserte. Det byråkratiske systemet styres ut fra et sett med regler og forordninger som har sitt utspring i loven. Byråkratens rolle er underordnet det politiske. Embetsmenn skal gjennomføre det overordnede myndigheter har gitt beskjed om på en samvittighetsfull måte. Ideelt sett skal administrasjon være helt separert fra politiske spørsmål, selv om administrative ansatte ofte kan ha innflytelse på politikkkutforming i praksis. Med NPM flyttes makt vekk fra politikerne og over på administrasjonen og den utøvende makt. Tanken var at politikerne skulle styre, mens administrasjonen skulle ro. Dvs. politikerne skulle ta overordnede beslutninger og ikke blande seg inn i hvordan de ble fortolket og implementert av administrasjonen. Det gir et større handlingsrom for administrasjonen, men samtidig mindre muligheter til demokratisk kontroll for innbyggerne (Christensen og Læg Reid 2004).

Sammenliknet med karismatiske og tradisjonelle styreformere så var Webers byråkrati overlegent. Talsmenn for fornying av offentlig sektor på 1970-80-tallet sammenliknet imidlertid byråkratiet med markedet og mente at måten byråkratiet fungerte på var for tungrodd. De ville organisere staten mer etter markedsprinsipper. Målsettingen med å reformere offentlig sektor, etter markedsmodellen, var en desentralisert administrasjon og ledelse. En delegering der underliggende enheter kunne gjøre skjønsmessige vurderinger, styre gjennom kontrakter, konkurrere med vekt på kundeservice og til slutt måle resultatene. Denne målingen av resultater var ment å erstatte regelstyring. Mer frihet skulle gis til ledere, så de kunne bruke sin egenvurdering, mens de samtidig skulle bli holdt til ansvar for resultater. Privatisering av offentlige virksomheter var også del av denne pakken, for eksempel omgjøring av etater til telefonselskaper, oljeselskaper og privatisering av forsikring, postkontor og flytransport. Så ideelt sett, etter dette systemet skulle vi sett mer deltakelse, fleksibilitet og deregulering internt i offentlige organisasjoner. Men vi ser i praksis en hybrid variant av det gamle byråkratiet. Dette byråkratiet understøtter markedsløsningene, som i sin tur genererer mer administrativt arbeid (Christensen og Læg Reid 2004).

NPM-mekanismene vi har i dag er muliggjort av det tradisjonelle byråkratiet som i sin tid beredte grunnen for den industrielle revolusjon og en moderne økonomi. NPM har blitt sett som modernisering, men ettersom ulempene ved dette systemet ble mer og mer åpenbare har andre styringsmekanismer kommet inn for å bøte på problemene NPM skapte. Noen av disse er nettverks governance (NPG), lean management og tillitsbasert styring (Lapsley & Miller 2024). Som tidligere nevnt springer NPG opprinnelig ut fra diskusjonen om styringsfeil i hierarki og markedsløsningene som ikke leverte i henhold til det som var lovet. Governance skulle være et alternativ eller supplement til de to andre styringsmekanismene, men når og om de har gjort systemet mer demokratiske diskuteres (Nordrik 2024).

Fredrik Taylor sin «Principles of Scientific Management» publisert i 1919, skapte løsningene som ble forløperen til automatisering, og dermed industrialiseringen og moderne markeder. Han gjorde tid- og bevegelsesstudier på arbeidere for å se hvordan arbeid kunne gjennomføres mest mulig effektivt, under stram kontroll. På sikt kunne dermed maskiner erstatte mennesker. Flere forskere diskuterer nå om den nye digitale styringen i samfunnet likner på Taylorisme i det som betegnes som overvåkningskapitalisme (Suboff 2023, Skorstad 2003, 2016; Taylor 1919).

Disse reformene har gått under den positive terminologien «fornyning» og «modernisering». I fornyingen av offentlig sektor har norske regjeringer, fra 1980-tallet, latt seg inspirere av internasjonale trender for å fornye offentlig sektor. Vi har hatt både fornyingsdepartementer og moderniseringsdepartementer. I denne moderniseringsprosessen, har privat sektor og markedsmekanismen vært brukt som modell for å effektivisere driften i offentlig sektor. NPM har blant annet har innebåret oppsplitting av offentlige organisasjoner i mindre enheter som må bevise og rapportere resultatene sine. Disse organisasjonene får insentiver til å konkurrere seg imellom, og med private, om å levere mest mulig fortest mulig. Dette kan gå på bekostning av samarbeid dem imellom og skape uintenderte konsekvenser. Tiltak i den ene offentlige organisasjonen kan slå i hjel tiltak fra den andre. Disse grepene skaper dermed ikke nødvendigvis de lovede samfunnsmessige gevinstene. Kapittelet under går gjennom noen av de mest sentrale trekkene ved denne organisering.

## 2 Ulike NPM virkemidler

Hvordan virker NPM? Hva handler det egentlig om rent praktisk? Mens forrige kapittel beskrev og redegjorde for opprinnelsen til NPM-begrepet går dette kapitlet nærmere inn på ulike former for NPM løsninger.

Det finnes ulike måter å benytte markedsmekanismer på, inkludert etablering av rene konkurransemarkeder, «pengene følger brukeren» (innsatsstyrt finansiering), systematiske sammenligninger og bestiller utfører organisering. Under går vi nærmere inn på bestiller-utfører organisering (Nesheim 2000).

### 2.1 Innkjøp og bestiller-utfører organisering

#### Innkjøp og bestiller-utfører organisering

Bestiller-utfører-modellen representerer en overgang fra tradisjonell hierarkisk styring til styring gjennom kontrakter. Tjenester kjøpes inn og reguleres gjennom kontraktsdokumenter. Dette skjer i alt fra departementene hvor utredningsoppgaver blir satt ut til konsulentselskaper, til hjemmetjenesten hvor oppgavene blir gitt til offentlige eller private aktører som konkurrerer om oppdragene. Innenfor en sånn modell kjøper offentlige organisasjoner tjenester heller enn å gjøre jobben innenfor sin egen organisasjon.

For at en slik organisering skal være mulig må et skille mellom de som bestiller og de som leverer tjenestene innføres. Det gjør det mulig å kjøpe både av offentlige og private tjenesteutøvere. Når det offentlige «setter ut» tjenesteproduksjonen slik, må det utformes kontrakter mellom bestilleren (det offentlige) og utføreren (produsenten) (Pettersen 2021). Bestillerleddet treffer vedtak, dvs. tar beslutninger om hvilke tjenester innbyggere skal få og på hvilken måte. De offentlige ansattes oppgave blir da å bestille varer og tjenester og skrive kontraktsdokumenter som detaljerer hva som skal kjøpes inn, i stedet for å gjøre jobben selv. Med det følger en del ulemper, som mer administrativt arbeid rundt kontrakter og kvalitetssystemer.

Det offentlige har fortsatt ansvaret for tjenestens innhold og kvalitet (Nesheim et al 2000). Bestiller-utfører organisering er blitt innført i mange sektorer og i ulike former i offentlig sektor. De ansatte blir da innkjøpere heller enn personer med faglig ansvar og oppgaver. Mye av offentlige innkjøp har blitt sentralisert til innkjøpskontorer. Kontrakter inngås da gjerne sentralt av kommuner, sykehus eller universiteter alene eller i innkjøpssamarbeid. Men før kontraktsinngåelse må konkurranser om levering av tjenestetilbudet utlyses.

Solberg regjeringen som vant valget i 2013 proklamerte mer bruk av konkurranse for å sikre tjenestetilbudet. I samarbeidserklæringen deres fastsatte den daværende regjeringen at velferdstjenester skiller seg lite fra andre tjenester og at bruk av konkurranse stimulerer til verdiskaping, bedre tjenester og effektivisering. Planen var at konkurranse skulle bli gjennomgående i offentlig virksomheter og stimulere til mer effektiv drift (Innset 2021).

Det er enkelte utfordringer med å organisere offentlig sektor på denne måten. For det første er det ikke alt som lar seg beskrive i kontraktsdokumenter. Spesielt er kvalitet vanskelig å vektlegge. Vi kan spesifisere hvor mange måltider som skal leveres til et sykehjem, men det er vanskeligere å sette krav til at maten skal være spennende og smakfull. Bærekraft er også vanskelig å operasjonalisere i konkrete krav som er målbare og lette å følge opp. Enhver kontrakt krever også mye forarbeid med leverandørdialog, formulering av kriterier i kontraktene, protokollføring, forhandlinger og ikke minst oppfølging av at bestiller har fått det hun har betalt for. Dette arbeidet

representerer store kostnader i form av stillinger som nettopp opprettes for å håndtere dette arbeidet.

Bestiller-utfører organisering reduserer muligheten til å tilpasse tjenestene til brukerne. Tjenesteutøver har fått et bestillingsdokument som beskriver detaljert hva som skal gjøres. Alt som ikke står beskrevet, skal ikke gjøres. Tjenesteutøveren blir slik offer for avtalestivhet og kan dermed ikke tilpasse tilbudet etter den enkelte brukers ønsker og behov. Tjenesten blir mer standardisert og mindre orientert mot den helhetlige opplevelsen ved å motta tjenesten. Hvis hjemmehjelpen har et dokument hvor det står at stuegulvet skal støvsuges hjelper det ikke om den eldre damen egentlig har behov for å få dusjen vasket fordi hun er i stand til å støvsuge stuen, men ikke klarer å vaske badet selv. Hjemmehjelpen må gjøre det som står i bestiller-dokumentet.

Velferdstjenestene, etter disse NPM inspirerte markedsreformene, framstår ofte som fragmenterte og systemtro framfor sentrert rundt menneskenes behov (Amundsen 2022). Brukere forteller om maktesløshet i møte med systemene. Medbestemmelsesbarometeret til Arbeidsforskningsinstituttet har vist hvordan de ansatte får mer arbeid knyttet til digitaliserte systemer, større tidspress, mer oppfølging av brukerne og mer individualisert ansvar med en slik organisering. De ansatte svarer samtidig at de har mindre innflytelse på arbeidsplassen (Falkum 2022).

Kontrakter, eller bestillerdokumenter, gjør det vanskeligere å se politikkområder i sammenheng fordi alt samarbeid blir formalisert. Det er ikke mulig eller ønskelig å gjøre noe utover det som står beskrevet i kontrakten. Gjennom NPM, er organisasjonene i offentlig sektor også blitt brutt ned i flere enheter med spesifiserte mål og oppgaver. Når enhetene blir flere og isolerte blir det vanskelig å se hvordan delene henger sammen. De mister noe av sin mening, fordi de ikke blir kontekstualisert.

Samtidig med innføringen av NPM-konstruksjoner som bestiller-utfører organisering, lever det tradisjonelle byråkratiet fortsatt i beste velgående. Det viser seg i et fokus på individuelle vedtak, på hvem som har rett på offentlige tjenester, og ved at offentlige ansatte definerer behovene. Dette skaper en byråkratisk styringsform som går på bekostning av primær oppgavene som skal utføres i de offentlige organisasjonene. Noen eksempler kan være lærere som må ha underskrift på at de har hatt veiledningssamtale med foreldrene, leger som sitter ubetalt, utover normal arbeidstid for å rapportere og dokumentere arbeidet de har gjort (Falkum et. al 2022) og hjemmehjelperne som setter av tid for å dra tilbake til basen for å rapportere hva de har gjort i løpet av dagen.

Selve bestiller utfører organiseringen stimulerer det negative byråkratiet, mens de fagansatte kommer under sterkere press. Samtidig rammer tidspresset kvaliteten i tjenestene. Dette tidspresset er dokumentert gjennom Medbestemmelsesbarometeret, samt i en rekke rapporter og fagtidsskrifter (Falkum 2022, Solvoll & Gjernes 2012). Byråkratiet, som følger med NPM virkemidlene, vokser raskere enn antall fagutøvere, som det er behov for flere av. Fordi lederne må holde kostnadene under kontroll presser de ansatte for å få organisasjonen til å gå rundt økonomisk. Samtidig kommer rapporterings-, dokumentasjons- og kontraktsarbeid på toppen av kjerneoppgavene som de ansatte helst burde konsentrere seg om.

Kvaliteten i menneskenære velferdstjenester lar seg ikke kvantifisere og sammenligne i tall, slik kvalitetssikringssystemer som innføres i kjølvannet av bestiller-utfører organisering legger opp til. Mye av kvaliteten i tjenesten ligger i de mange møtene fagprofesjonene har med dem de skal hjelpe. I et markedsrettet system blir dette ukvantifiserbare usynlig. Myndighetene forsøker å lage kontrollregimer som skal sikre at skattepenger anvendes på rett måte, samtidig som det faktisk

ikke er mulig gjennom kontraktsstyringen (Amundsen 2022). Dette skaper en atmosfære som er lite sosialt bærekraftig både for brukere, ansatte og samfunnet som helhet.

Forsøkene på reguleringer øker styringskostnadene. Tidstyver er dokumentert i flere evalueringsrapporter (Deloitte 2012). Rigiditeten i markedsstyringen svekker demokratisk mulighet for befolkningens, de ansattes og brukernes mulighet til innflytelse (Amundsen 2022). Så detaljert kontroll gir samtidig lite rom for initiativ, kreativitet og nyskaping fordi alt som skal gjøres er forhåndsbestemt i kontrakter. Det reduserer muligheten for å utøve profesjons- og faglig skjønn (Kuldova mfl 2020). De ansatte mistrives når de får mindre handlingsrom og mindre mulighet til å hjelpe brukere (Hari 2020). Medvirkning på individnivå forutsetter en fleksibilitet i førstelinjene til å finne gode løsninger. Markedsrettede systemer i velferden virker motsatt. Fagfolk må tilpasse seg styringssystemene og statistikkens behov (heller enn omvendt), mens standardisering i ulike kvalitets- og stykkprissystemer, programmer og indikatorer har blitt stadig mer dominerende (Amundsen 2022).

Kjennskap til brukernes behov får man gjerne gjennom dialog med «kunden». Hvis oppgavene blir for standardiserte, i sentralt inngåtte kontraktsdokumenter, får ansatte mindre mulighet til å bruke faglig skjønn. De kan heller ikke ta utgangspunkt i kundens ønsker og behov for tilpasning og forbedring av løsninger. Hva som skal gjøres bestemmes av kontrakten som er inngått sentralt. Slik tjenestene nå er organisert, stykkes de opp i sine egne resultatenheter. De styres og måles isolert. Det brede samfunnsoppdraget skyves i bakgrunnen, og da blir også valgfriheten og medvirkningen mindre (Amundsen 2022, Linder et al. 2018).

Mange debattinnlegg i avisene har handlet om økt byråkrati, som følge av stadig mer kontraktsstyring, krav om rapportering og dokumentasjon oppover i systemene. Et litt humoristisk eksempel brukt av flere er spørsmålet om hvor mange personer som trengs for å skifte en lypære. En tilsynelatende enkel operasjon kan, etter oppsplitting av oppgaver og ansvar, legge beslag på uforholdsmessig mye tidsbruk og ressurser (Reichborn-Kjennerud 2015). Enkelte forsvarer imidlertid NPM med at reformen var ment å øke tilliten til medarbeiderne og hindre detaljstyring. Forskning dokumenterer imidlertid at NPM har lagt seg som et nytt lag av byråkrati over det gamle regelbyråkratiet, som ikke har forsvunnet, en såkalt hybrid løsning (Lægred 2017). Mer detaljstyring gjennom måltall har skapt mindre tillit til medarbeidere og kulminert i krav om en tillitsreform.

## 2.2 Konkurransen som styringsverktøy

Som tidligere nevnt kom NPM som en reaksjon på en offentlig sektor som hadde vokst kraftig og ble oppfattet som formell og sendrektig. Løsningen ble å innføre markedsmodeller med konkurranseutsetting, og åpne for kommersielle tjenesteleverandører (Rønning 2021). I tråd med tankegangen i NPM begynte offentlige virksomheter å oppføre seg som bedrifter, og de omtales også som «virksomheter» som tjener «brukere» i statens økonomireglement.

Eget valg av tjenesteleverandør, som i fritt sykehusvalg, var en del av flere konstruksjoner rundt konkurranse om levering av offentlige tjenester. Her betaler offentlig sektor for tjenesteutførelsen, mens kvaliteten antas å styrkes gjennom konkurranse. Tanken var at tjenestene også ville bli billigere. Utgangspunktet var igjen at vi er «rasjonelle aktører» som kan skaffe oss en oversikt over hva som finnes på markedet og hva vi vil ha. Anbudet må spesifiseres strengt og gode spilleregler må defineres for å sikre at den beste vinner. Hvis disse spillereglene er oppfylt er antakelsen at denne konkurranseorganiseringen bidrar til økt produktivitet. Konkurranseutsetting er begrunnet utfra hensynet til kostnadseffektivisering og har ikke noe mål om å bidra til innovasjon eller nytenking. Andre former for konkurransekonstruksjoner er «benchmarking»



(sammenlikning mellom for eksempel kommuner), kvasimarkeder (for eksempel tildeling av midler gjennom kontrakter og timeføring i offentlige organisasjoner) og indre markeder (for eksempel systemer for internprising mellom avdelinger og enheter). Problemet med disse konstruksjonene er utfordringer med å vurdere hva det er man sammenlikner. For å sammenlikne kreves også økt administrativt arbeid gjennom måling og rapportering av aktiviteter og kostnader og tid brukt på forberedelse og administrasjon.

Offentlige arbeidsplasser organiseres stadig mer gjennom konkurranse for å oppnå størst mulig produktivitet. Flere og flere faste stillinger i offentlig sektor blir, gjennom ulike mekanismer, (i realiteten) gjort midlertidige. Ansatte blir presset og står i fare for å miste jobben hvis de ikke er produktive nok. Det kollektive samholdet kommer under press fordi ansatte blir redde og settes opp mot hverandre (Falkum 2022; Kuldova mfl 2020; Kuldova 2021).

Konkurransorganiseringen av arbeidet skaper et utrivelig miljø der alle konkurrerer mot alle. Den ødelegger fellesskapet og skaper et dårlig arbeidsmiljø. Det er ikke bra for trivsel og sosial bærekraft i jobbsammenheng (Hari 2020). Arbeiderkollektivet, som Sverre Lysgaard i sin tid beskrev i sin bok fra 1961, får dårlig grobunn. I stedet har vi fått noe jeg kaller ledelses-solidaritet. Solidariteten og lojaliteten til ledelsen ligger ofte i å jobbe mer enn det arbeidsmiljøloven tillater for å sikre høy nok inntjening til virksomheten. Denne logikken snur kollegasolidariteten som Lysgård beskriver på hodet. Arbeidstakerne konkurrerer om å produsere mest, fremfor å senke farten, i solidaritet med de svakeste i arbeidsstokken. Sverre Lysgård beskrev, i sin bok, hvordan arbeiderne beskyttet de svake og eldre, de som ikke klarte å arbeide like raskt som de mest effektive, ved at alle senket farten. Istedenfor at arbeidere hjelper hverandre, understøtter denne nye «ledessolidariteten» ledelsens behov for å sørge for balanse i regnskapet (det teknisk/økonomiske systemet). Denne retorikken blir til gjennom NPM-mekanismen, som dytter ansvaret for å produsere flest mulig antall enheter på kortest mulig tid nedover, til mellomlederne og videre til de ansatte som får beskjed om å være «solidariske». Samtidig sitter politikerne på armlengdes avstand og forholder seg til budsjettstyringen (det teknisk-økonomiske systemet) (Lysgård 1961).

En oppfølging av Lysgaard sin studie ble gjort fram til 2012. Forfatterne undersøkte den samme bedriften mange år etter. I sin diskusjon skilte forskerne mellom det tekniske og det økonomiske systemet, som Lysgård hadde beskrevet som ubønnhørlig og umettelig. De påpeker at ledelsen og arbeiderne, i det tekniske systemet, kan være opptatt av kvalitet og akseptere begrensningene rammer gir, mens det økonomiske systemet gjerne presser på for mer profitt og et større antall produserte enheter selv når dette går på bekostning av kvaliteten (Axelsson, Karlsson og Skorstad 2016).

Men penger måler ikke alt. De myke verdiene kan lett overses i alle sektorer. Som et alternativ kvantifiseres «etikk» og «verdier» og blir gjort til gjenstand for «benchmarking». Kvantifisering av det som ikke lar seg kvantifisere blir resultatet. Disse normene blir dermed del av styringen, som det lønner seg for arbeidstakere å følge, skal de lykkes i organisasjonslivet. Det kunder, brukere og ansatte setter pris på, er imidlertid å bli sett, hørt og ivaretatt. I NPM har disse myke verdiene verken blitt talt eller vektlagt som noe verdifullt. Vi teller det ikke og dermed ser vi det ikke – og da eksisterer det ikke. Vi har her med en klassisk McNamara-feilslutning å gjøre, dvs. å ta beslutninger kun på informasjon som kan kvantifiseres og se bort fra alt annet, fordi det ikke kan bevises. Kunde- eller brukerorientering er derfor på mange måter illusorisk i NPM. Vi snakker om brukerorientering, men hindrer tilbakemeldingen på tjenesteutførelsen gjennom rigide systemer, med lange rapporteringslinjer, slik at orientering mot brukernes interesser ikke skjer i praksis (Rønning 2021). Det fører til dårligere trivsel og mindre sosial bærekraft både blant brukere og ansatte (Hari 2020).

Opplevelsen av å være sammen, og ikke isolert, skaper god mental helse og motstandsdyktighet. At vi kan sitte rundt bålpannen og føle på sannheten om at «dypest sett er vi alle ett», bidrar til trivsel og samhold. Trivsel på arbeidsplassen gir igjen folk lyst til å være på jobben. Men det er ikke like lett å sette seg ned og dyrke fellesskapet i arbeidstiden når timeraten, restansene og måltallene er lange og høye som et vondt år, og alle konkurrerer mot alle. Samtidig formes vi av våre organisatoriske omgivelser som fremelsker konkurranse. Mange arbeidstakere omfavner måling av resultater da den synliggjør deres individuelle innsats. Vi tilpasser oss systemet for å komme opp og fram. Det må samtidig påpekes at arbeidslivet i Norge er mye bedre på å ivareta arbeidstakeres rettigheter og arbeidsmiljø enn mange andre land, selv om dette er internasjonale trender som også siver inn i norske arbeidsorganisasjoner. Graden av konkurranse og måten resultatmåling er implementert i de ulike organisasjonene vil også variere slik at alle ikke vil være utsatt for dette styringsregimet i like sterk grad.

Handlingsrom og mulighet til å hjelpe brukere, fremfor å bli detaljkontrollert av «resultatorienterte» ledere, skaper mening i arbeidet. Mange arenaer for samhold, uformelt samvær og fellesskap, som er viktige faktorer for trivsel og god mental helse, er imidlertid på ulike måter blitt mindre tilgjengelige. Samtidig er psykisk helse blant de sykdommene som koster fellesskapet mest; det er på tide å stille spørsmålet om hvorfor det er så mange som trenger psykologisk og psykiatrisk hjelp i dagens Norge. Skaper NPM, statens nåværende styringssystem, rom for produktiv trivsel i dag eller undergraver individualiseringen og konkurransen en slik solidaritet? Arbeidstakere i dagens arbeidsliv står i et krysspess av stadig økende krav til administrative oppgaver, i tillegg til de faglige, og krav om å rapportere inn til en overveldende mengde styringsinformasjon. Utviklingen kan virke paralyserende på den enkelte.

Internasjonal forskning har pekt på at individuell ansvarliggjøring kan brukes taktisk som et styringsverktøy, og at en slik taktikk henger tett sammen med «privatisering av stress og angst». (Kuldova et al 2020). De som ikke klarer å tilpasse seg dette krysspesset på individuelle måter, eller som det heter «mestrer» presset, faller av (Falkum 2022; Kuldova mfl 2020). Samtidig kan de som mestrer presset også få stressutslag. Privatisering av stress betyr at enkeltpersoner må finne egne løsninger og strategier på utfordringer som ofte er strukturelle, organisatoriske og politiske, skapt av tids-, mål- og resultatstyring. Samvittighetsfulle arbeidstakere strekker seg lenger enn det lovlig arbeidstid tillater fordi de har integritet og er opptatt av å hjelpe brukerne. Ettersom hovedfokus er på kostnadskontroll og tellbare ting så er ikke dette noe som blir sett eller oppfattet som et problem (Falkum 2022). Fokus flyttes fra årsaken til at krysspess oppstår til individuelle teknikker for håndtering av det. Fokuset vendes mot «mine» leveranser, «mine» prestasjoner, og «mine» bidrag, samt andre måter man kan skvise mest mulig ut av den begrensede tiden ansatte har. Slik flyttes oppmerksomheten vekk fra organisasjonen som helhet, arbeidsmiljøet og kollektivet. Interesse for hvordan sektoren faktisk styres drukner i fokuset på om du leverer. Samtidig minimeres tiden til refleksjon (Falkum 2022).

Avmakt og dårlig balanse mellom krav som stilles og følelsen av kontroll i eget arbeid bidrar til mistriivsel og manglende sosial bærekraft på arbeidsplassene (Hari 2020, Karasec & Theorell 1990). Kompleksiteten i og omfanget av styringssystemer, og informasjonsflommen, kan sies å bidra til «systemblindhet» blant mange ansatte (Kuldova mfl 2020). Diverse styringsdokumenter ligger åpent tilgjengelig, men vi blir paralyisert av informasjonsflommen fra styringsdatastrømmen (Kuldova 2021, 2022; Rosa 2021). Jo flere dokumenter vi har tilgang til, desto mer umulig blir det å ta stilling til disse, se hvordan de henger sammen, hvem som har makt, hvem som har tatt hvilke beslutninger, hvilke interesser som ligger bak eller hva som er intensjonen med dem (Falkum 2022). Kompleksiteten og informasjonsmengden blir for stor, men ansatte er tvunget til å prioritere, noe som innebærer at de må ignorere ting som kanskje kan være viktig. De har ikke tid til å gå gjennom og sette seg inn i alt. Styringssystemet produserer slik økende press på ansatte

og tillitsvalgte gjennom stadig nye krav, retningslinjer, rutiner og prosesser, samtidig som det produserer passivitet (Falkum 2022).

## 2.3. Mål- og resultatstyring

Staten og kommunene i Norge er mål- og resultatstyrt (MRS). Mål- og resultatstyring ble innført som et deltiltak i offentlig sektor fra 1987, som et grunnleggende styringsprinsipp i staten. Fra 1990 ble alle statlige organisasjoner pålagt å ha en virksomhetsplan, med overordnede mål, spesifiserte mål, spesifisert ansvar for å innfri målene, mekanismer for rapportering av resultater, samt belønning og straff. I 2003 ble MRS nedfelt i økonomiregelverket av Finansdepartementet.

Beslutninger i dette systemet, blir tatt fra toppen og styrt gjennom mål, blant annet i tildelingsbrev fra departementene. Disse målbeskrivelsene blir deretter brukt internt i de offentlige virksomhetene til å sette mer detaljerte interne mål. Dokumentasjon og resultatvurderinger rapporteres videre tilbake for å se om målene ble nådd. Ofte følger prosedyrebeskrivelser for hvordan fagpersonalet skal oppføre seg i konkrete situasjoner. Det sentrale nivået definerer dermed også standardiserte arbeidsmetoder, som skal føre til de forventede resultatene. Slik sett er mål- og resultatstyring ikke vesentlig forskjellig fra den tradisjonelle byråkratimodellen. Det er en ovenfra og ned form for styring som står i motsetning til det nye idealet om «samskaping» (co-creation på engelsk). Samskaping forutsetter at de som blir berørt og som ikke har formelle posisjoner i et hierarki skal bli involvert i beslutningen, tidlig i og kontinuerlig gjennom prosessen (Bentzen 2021). Som berørt tidligere i denne rapporten er denne praksisen av MRS forsøkt motvirket gjennom NPG, dvs gjennom forhandlinger oppover og nedover i styringskjeden og ved å bringe inn diverse synspunkter før beslutninger tas. Ifølge det nylig avsluttede EU prosjektet Co-val, som undersøkte samskaping i offentlige tjenester, er det få offentlige virksomheter som samskaper i dag, en praksis som krever at innbyggerne involveres i designen av offentlige tjenester slik at de svarer bedre på innbyggernes behov.

De profesjonsutdannede har stadig mindre handlingsrom og mulighet for skjønnsutøvelse. Det skaper ikke nødvendigvis et godt grunnlag for samskaping (Linder 2018). Sterk og detaljert styring, kombinert med digitale løsninger, gir lite handlingsrom lokalt i offentlige virksomheter. Forskning har vist at innen velferdsfeltet bidrar dette til dårligere resultater for unge med komplekse lidelser (Wel et al. 2021). Innen helsefeltet blir helhetlige løsninger som det er vanskelig å telle resultatene av, i form av enkle nøkkelindikatorer, nedprioritert. Behandlingen blir individualisert og tjenesteapparatet mister evnen til å se den enkeltes helsesituasjon som del av de sosiale systemene de inngår i, som for eksempel deres egen familie (Grevskott 2020). Selv innen kultur og kunstfeltet ønsker man å telle framfor å gjøre vurderinger av kvalitet. På den måten ender vi opp med å telle aktiviteter som ikke er sentrale, aktiviteter som kan dokumenteres på kort sikt, men som gir dårlige samfunnsmessige resultater på lengre sikt. Mål- og resultatstyringssystemet tar rett og slett ikke høyde for samfunnsmessige løsninger, som kan bidra til flere mål, over en lengre tidsperiode, eller som kan løse utfordringer for flere individer og på flere måter, samtidig. Systemet fungerer mer som en maskin der en bestilling kommer ovenfra, med ett tiltak som skal gi én løsning. Mens verden og samfunnet fungerer på mer komplekse måter, der ett tiltak kan løse flere utfordringer samtidig.

MRS innebærer høy grad av detaljert rapportering, stor bruk av indikatorer, og et omfattende målhierarki som ansatte må forholde seg til. Målingene holder heller ikke alltid høy kvalitet. Det var ikke det som var meningen i utgangspunktet, når systemet ble innført, inspirert av Peter Druckers ideer (Drucker 2012). Drucker ville gi mer frihet under ansvar til underliggende enheter, og få øket fokus på brukere og kunder, men selv om bildet er blandet så er det ikke frihet og

brukerfokus som har hatt størst gjennomslag i offentlig sektor. Vi har fått saksnummer og systemer for brukermedvirkning, noe som isolert sett peker i retning av mer brukerfokus. Samtidig har målstyringen ført til mindre vektlegging av brukernes behov. Levering av tjenestene er blitt mer standardiserte og styrt etter forhåndsdefinerte mål, gjennomstrømming og kostnadskontroll (Drucker 2012). Systemet skulle, i prinsippet, gi mer handlingsrom for ledere og ansatte på bakkeplan i de offentlige organisasjonene, mens ekstern og intern kontroll skulle sikre at mål blir nådd, men i praksis er det blitt mest fokus på kontroll og mindre handlingsrom (Lægneid 2017).

Det er også et spørsmål om måleindikatorene måler det som er viktigst for samfunnsoppdraget til de offentlige organisasjonene. Hvis viktige parametere blir oversett i målingen så kan det ha store negative effekter for kvaliteten på tjenestene. Vi konstruerer en verden rundt det som måles og det er indikasjoner på at bruken av nøkkelindikatorer (KPIer) fører til måling av aspekter ved tjenestene som ikke er de viktigste, men derimot de som er lettest å måle. Kvalitet og myke verdier som omsorg, god smak og original forskning er ikke like enkelt å måle kvantitativt. Og det vi ikke måler eksisterer ikke i dette systemet, mens det som måles også er det systemet oppmuntrer til å levere på.

Økonomitenkningen i NPM bygger på en idé om at alle opptrer opportunistisk (Bjurstrøm 2020). Denne forutsetningen styrker kontrollbehovet i NPM. Incentiver gis gjennom kontrakter. Prinsipalen kan da holde ledere i underliggende offentlige virksomheter til ansvar, slik at de gjør det som har blitt bestemt (Bjurstrøm 2020). Som en slags kompensasjon for et tenkt frislipp gjennom mål- og resultatstyring, må kontrollen strammes inn. NPM krever derfor en lang rekke reguleringer og målinger av de utførende ledd sin oppgaveivaretagelse (Vedung 2010). Samtidig viser ny forskning at den typen styring ikke gir gode resultater. Styring mer basert på tillit og samarbeid («stewardship-teorien») gir bedre virkninger (Bjurstrøm 2020).

I mål- og resultatstyring brukes tildelingsbrev som en slags kontrakter der forvaltningen sentralt, i dialog med underliggende virksomheter, setter mål for nøkkeltall (KPIs). Disse nøkkeltallene må de underliggende virksomhetene rapportere tilbake på. Detaljerte måltall legger imidlertid press på faglig skjønnsutøvelse, fordi de forhåndsbestemmer hva som skal gjøres og prioriteres på bestemte måter. Dette utfordrer den lærende organisasjonen. Målstyring gjennom allerede definerte mål og standarder kan stimulere enkeltkretslæring, mens kreativ utprøving for å bedre oppgaveløsning gjerne skjer gjennom at ledere og ansatte diskuterer og setter spørsmålstejn ved måten oppgaver løses på, såkalt dobbeltkretslæring (Reichborn-Kjennerud 2021, Reichborn-Kjennerud & Vrangbæk 2016). Det betyr ikke at departementene og virksomhetene skal la være å sette mål. Departementene hadde mål også før, men målstyringen bør ikke gjøres for detaljert ved å måle aktiviteter som kanskje ikke er de mest sentrale for god kvalitet i oppgaveutførelsen.

Ledere og ansatte selv bruker sjelden informasjonen de rapporterer til å evaluere og forbedre sin egen tjeneste. Rapporteringen brukes altså ikke primært for egenlæring, men kan være praktisk for beslutningstakere høyere opp i hierarkiet når de skal planlegge virksomheten framover. Digitaliseringen er en viktig faktor i denne utviklingen fordi mer og mer av aktiviteten til ansatte og brukere kan dokumenteres gjennom elektroniske spor. Ansatte og brukere kan da enklere styres.

Druckers idé var å styre etter mål framfor etter regler (Drucker 1954). Intensjonen var å dreie fokus mot kundens behov i bedriftenes produktutvikling, prisstrategi og organisering av verdikjeden. Men i offentlige organisasjoner, som ikke kan gå konkurs, har fokuset på kontroll med ressurser blitt hovedinnholdet. Målstyringen har i praksis blitt snudd tilbake til regelstyring. Fokus på tellbare resultater går på bekostning av ansattes og brukeres opplevelse av hva en god tjeneste er. Men samtidig som Mål- og resultatstyringen har ført til mindre handlingsrom for profesjonsutøverne som jobber i staten har det blitt vanskeligere å si ifra når noe fungerer suboptimalt.

## 2.4 Evaluering

Å evaluere er å bedømme en handling eller et fenomen med en tilbakeskuende dømmekrafts kontrollerende øyne ifølge filosofen Steen Nepper Larsen som for øvrig er interessert i hva dette gjør med oss som mennesker. Evalueringene representerer, ifølge Larsen, mistillit til at arbeidstagerne gjør jobben sin godt nok. Det antas at de forsøker å mele sin egen kake, eller rett og slett er for lite effektive. Han mener all evaluering skaper mistillit, og et byråkrati som blir mer opptatt av å leve opp til evaluatorenes forventninger, heller enn å lage gode tjenester og tilbud til befolkningen (Larsen 2004). Å kjøpe inn evalueringer muliggjør samtidig en ansvarsfraskrivelse fra byråkratisk hold. Ledelsen kan da si at de har tatt grep ved å bestille en rapport. De kan legge den i skuffen hvis de ikke liker resultatene og de kan plukke de alternativene og begrunnelsene som passer best med deres egen strategi (Reichborn-Kjennerud 2014a, Falkum 2022).

Evalueringer kom sammen med en såkalt evidensbølge, rundt årtusensskiftet, som talte for evidensbasert politikk og praksis (Martinsen 2004). Sammen med forskning og annen dokumentasjon på hvordan politikken virker utgjør evalueringer en del av dette evidensbaserte grunnlaget. Ekstern kontroll og evalueringer har fått en viktigere rolle enn de tradisjonelt hadde, for å ivareta kontrollbehovet i NPM, men også intern kontroll, gjennom ulike kvalitetssystemer har blitt styrket.

Ifølge norsk evalueringsforening er evaluering: «En systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor. Evalueringer kan gjennomføres før et tiltak iverksettes (ex ante), underveis i gjennomføringen, eller etter at tiltaket er avsluttet (ex post). Evalueringen kan utføres av interne eller eksterne fagmiljøer». Formålet med evalueringene er ifølge foreningen bedre læring, kontroll og styring. Denne definisjonen samsvarer med Finansdepartementets definisjon gitt i deres veileder til gjennomføring av evalueringer. Ifølge departementet skal evalueringer brukes som et supplement til løpende styrings- og kontrollinformasjon (gjennom MRS). Hvor ofte og hvordan evalueringer skal brukes vurderes gjennom risikovurderinger. Kravet til gjennomføring av evalueringer er fastsatt i Reglement for økonomistyring i staten kapittel 5 om kontroll. Reglementets omtaler evalueringer i § 16:

«Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter». Økonomireglementet stiller et generelt krav om bruk av evalueringer i alle statlige virksomheter uavhengig av nivå i det statlige forvaltningshierarkiet, type av virksomhet eller virkemiddel. Departementene har ansvar for å påse at underliggende etater gjennomfører evalueringer i tråd med økonomiregelverkets bestemmelser. Det er et lederansvar å påse at evalueringer gjennomføres når den løpende informasjonen ikke er tilstrekkelig.»

Evalueringer av måloppnåelse i statlige virksomheter er designet som en kontroll med underliggende virksomheters disposisjoner. De skal gi offentlige organisasjoner som bevilger midlene informasjon om hva som har kommet ut av pengebruken. Samtidig blir staten og kommunene også evaluert av egne uavhengige kontrollorganer, dvs. Riksrevisjonen og kommunerevisjonene. De driver kontroll av offentlige organisasjoners økonomi, effektivitet og måloppnåelse.

Retorikken om evaluering av resultater kan enkelte ganger stå i motsetning til selvevaluering for læring, dvs. ansattes egen innsats for å teste ut og forbedre seg for å levere bedre tjenester. Hvor godt systemet med evalueringer virker avhenger i stor grad av hvor læringsorienterte de evaluerte virksomhetene er. Mange offentlige organisasjoner iverksetter symbolske tiltak og standardisering for bedre styring og kontroll for å svare ut kritikk fra disse evalueringene, uten at

det nødvendigvis fører til en reell forbedring for brukerne. Et eksempel kan være en revisjon av Barne- ungdoms og familie etaten (Bufetat) som avdekket bekymring rundt mangel på likebehandling. Ledelsen i Bufetat iverksatte da et kompetansehevings program som innebar en viss standardisering av tjenesten. En forskningsundersøkelse som fulgte prosessen avdekket at læringsorienteringen i ansattes egen avdeling avgjorde hvor nyttig de opplevde at dette kompetansehevingsprogrammet var. De ansatte i familievernkantorene var også mindre fornøyde med standardisering av tjenesten da den hadde vært organisert mer fritt i utgangspunktet (Reichborn-Kjennerud 2021).

Evaluering følger av argumentet om at velferdsytelsene skal være evidensbaserte. En stor tro på randomiserte forsøk, og mindre vektlegging på brukere og medarbeidere sine utsagn styrer beslutninger om hvordan de offentlige virksomhetene drives (Donovan 2018). De randomiserte studiene legger grunnlaget for prosedyrebeskrivelser og oppskrifter på hvordan tjenestene skal leveres. Det kan lede til mindre lydhørhet for brukere og ansattes opplevelse av tjenesten og slik føre til mindre sosial bærekraft i virksomhetene (Hari 2020).

Offentlige organisasjoner kjøper inn stadig flere konsulenttjenester. Det inkluderer også innkjøp av evalueringer. Oppgaver og ansvar for å vurdere hvordan den offentlige virksomheten drives overføres da på et vis til private konsulenter som ikke er underlagt samme form for demokratisk styring og kontroll som offentlige organisasjoner (Lægreid 2022). Samtidig kan det være god ressursbruk å konsentrere seg om kjerneoppgaver i offentlige organisasjoner og sette ut enkelte andre ekspertoppgaver på anbud. Problemet med evidensbasert politikktutforming basert på evalueringer er imidlertid at det produseres så mye evalueringer og rapporter at kunnskapen drukner. Det blir uoversiktlig og vanskelig å få noen ekte innsikt ut av dem. Det er som forskjellen på informasjon og kunnskap. Med for mye informasjon drukner til slutt kunnskapen. Det blir umulig å sortere og se hva som er viktig og mindre viktig. I en slik situasjon er det lett å ta utgangspunkt i den evalueringsrapporten som passer egen strategi og ønsker best, framfor å vektlegge en veid vurdering av denne kunnskap på politikkområdet (Reichborn-Kjennerud 2014a)

Den Arbeiderpartidominerte regjeringen, med Vedum og daværende arbeidsminister Hadia Tajik i spissen lanserte i 2021 en «tillitsreform» for offentlig sektor. Reformen erstattet Solberg-regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reformen), som årlig kuttet 0,5 prosent i statlige virksomheters budsjetter. Nå skulle ansatte i førstelinjen få større handlefrihet til å benytte fagligheten og kompetansen sin. Erfaringen så langt er imidlertid at tillitsreformen i liten grad har ført til noen endring i den praktiske arbeidshverdagen til ansatte. Analyser tyder på at mer tillitsbasert styring og ledelse fremdeles er lite iverksatt i offentlig sektor. Et funn var at utbredelsen er størst i kommunene og minst i staten, men det har ikke blitt færre mål, mindre detaljstyring eller mindre kontroll, detaljrapportering og måling av aktiviteter de siste tre årene før 2020. Artikkelen ser dermed ikke noen endring i NPM styringsformer og forklarer dette med at det er lettere å endre ledelsesformene enn styringsformene. Styring handler om systemer og rutiner, noe som gjerne tar lang tid å endre (Johnsen, Svare og Wittrock 2022).

Fagpersoner innenfor organisasjonsforskning mener at NPM har blitt en del av rutinen i offentlig sektor og at den derfor ikke kommer til å forsvinne (Lægreid 2022). Evalueringer kan imidlertid ende med å gå på bekostning av det faglige. Hvor mange besøkende som var innom museet, er blitt en indikator på om utstillingen var god. Men det kan være langt fra tilfellet. Hvordan måle glede, dannelse, kvalitet, formidling, vennskap, og kunstneriske opplevelser? Det er ikke mulig å kvantifisere. I stedet blir det meste gjort om til kvantitative størrelser. I ytterste konsekvens går denne måten å organisere livet på utover den sosiale bærekraften. Livskvaliteten, både til ansatte og til dem som bruker offentlige tjenester, blir skadelidende (Larsen 2004).

## 2.5 Kontroll og toppstyring

Kontroll med hvordan skattebetalernes penger forvaltes av offentlige organisasjoner er institusjonalisert gjennom revisjons- og tilsynsordninger. Tilsynene er uavhengige organer som kontrollerer tjenesteutførelsen. Revisjonsinstitusjonene gjør noe av det samme, men bruker flere kontrollmetoder, både regnskapsrevisjon, selskapskontroll og forvaltningsrevisjon.

Forvaltningsrevisjon er en form for evalueringer med det formål å holde offentlige organisasjoner til ansvar for deres ressursbruk. Forvaltningsrevisjon er definert som systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger, jf. lov om Riksrevisjonen § 9.

At vi har en slik uavhengig kontroll av offentlige organisasjoner, på vegne av Stortinget, er i seg selv tillitsskapende og disiplinerende for de som skal levere offentlige tjenester. Forskning har også vist at forvaltningsrevisjon oppfattes som nyttig av ansatte i offentlige organisasjoner. På den andre siden, litt avhengig av hvordan kontrollen blir gjennomført, så kan kontrollen i seg selv skape utilsiktede konsekvenser (Reichborn-Kjennerud 2018, 2017, 2016, 2014a, 2014b, 2013, 2011, Shore & Write 2024). I et system der ledelsen blir holdt til ansvar for resultater kan de komme til å føle at de må skru til styringen og kontrollen for å svare ut kritikken. Mange fagansatte opplever NPM som et meningsløst byråkrati i sitt umettelige behov for kontroll og målinger. Innenfor områder som barneskolen, sosialtjenesten, jobbsentre, helse- og omsorgssektoren, forebyggende helse, pedagogisk arbeid og forskning opplever ansatte at de må rette fokus mot likegyldige prosesser og delmål i stedet for mot kjerneoppgavene og arbeid med brukerne. Når revisjonsinstitusjonene legger press på ledelsen i offentlige organisasjoner kan de komme til å forsterke denne tendensen til overdreven styring. De kan for eksempel sjekke om nøkkeltall nås, kvalitetssystemer faktisk følges og avtalte resultater leveres. Når revisjonsinstitusjonene, i forvaltningsrevisjonene, konkluderer med at lederne har manglende styring og kontroll og at det er manglende likebehandling så er ledernes svar ofte standardisering av tjenesten. Om revisjonen blir brukt som utgangspunkt for å gjøre forbedringer av tjenesten, innføre tiltak av mer symbolsk art, eller standardisere og stramme til kontrollen for å holde ryggen fri, avhenger av hvor læringsorientert lederen og kulturen i virksomheten er (Reichborn-Kjennerud 2021).

Standardisering er i utgangspunktet ment som en hjelp for folk med profesjonell bakgrunn som bruker sitt skjønn, basert på utdanning og erfaring. Brukt slik kan standardisering være til god støtte. Standardisering som er ment å bidra til økt effektivisering, vil imidlertid ofte redusere handlingsrommet for faglig skjønn i tilfeller der kontekstspesifikk og ulik behandling vil være riktig for et godt resultat. I NPM ligger hovedfokus på effektivitet, måloppnåelse, kostnadskontroll og sammenlikning på tvers av resultatenheter. Gjennom sammenlikning på tvers av resultatenheter kan vi risikere å forenkle og se personer og situasjoner ute av kontekst. Hvis standardisering brukes som del av kontrollen på den måten, kan den bli et virkemiddel i en stadig mer stram styring.

Revisorene bruker ofte systemer (for kvalitet og prosjektstyring), kontrakter og detaljerte måltall som revisjonskriterier de måler offentlige virksomheters praksis opp mot. Hvis revisjonsinstitusjonene blir for orienterte mot å sjekke etterlevelsen av slike systemer så vil rigiditeten i systemet skrus enda mer til. Handlingsrommet for ansatte blir da mindre. Jo flere regler jo større er muligheten for å være snever i skjønnsutøvelsen og da kan Riksrevisjonen brukes som et påskudd for enkle løsninger som ikke bidrar til gode samfunnsmessige resultater.

Det er fristende for revisjonsinstitusjonene å kontrollere ting som kan telles, for det kan dokumenteres (Janz et al 2015, Power 1997). Det er vanskeligere for revisjonsinstitusjonene å revidere samfunnsoppdraget, dvs. hvilke samfunnsmessige resultater myndighetene oppnår. Det

klarer sjelden heller forskere. I stedet sjekker gjerne revisorene dokumentasjon eller de undersøker om kvalitets systemer er på plass. Mer myke indikasjoner på at alt ikke står bra til passer ikke inn i det metodiske rammeverket deres (Reichborn-Kjennerud 2011).

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner er uavhengige evalueringer av forvaltningen gjort på vegne av Stortinget. Mange av rapportene er gode. De kommer ofte med legitim kritikk av offentlige organisasjoner. Eksempler kan være kommunerevisjonen i Oslo sin rapport om mangelfull medvirkning i byutvikling og Riksrevisjonens rapporter som gjennomgikk praksisen for brukervedvirkning og bruk av konsulenter i de statlige etatene. De fleste ansatte i offentlige virksomheter synes også Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner er nyttige. Om rapportene oppleves som nyttige avhenger imidlertid av kvaliteten på både prosessen og på den ferdige rapporten og på hvor viktige spørsmålene som reises er (Reichborn-Kjennerud 2013, 2014a, 2014b, 2015). Men det er ikke bare hvordan revisjonsinstitusjonene kontrollerer som har betydning. Resultatet av revisjonsinstitusjonenes kritikk avhenger også av om de offentlige organisasjonene klarer å ta tilbakemeldingen og forbedre seg (Reichborn-Kjennerud 2021, Kommunerevisjonen i Oslo, 2019). Å måle kostnaden ved å vedlikeholde de sentraliserte kontrollsystemene som kom med NPM styringssystemet ligger imidlertid ikke innenfor revisjonsinstitusjonenes mandat som Stortingets kontrollorgan, ettersom det er Stortinget som har vedtatt disse NPM-reformene.

## 2.6 Oppsplitting av virksomheter og omgjøring til selskaper

Generelt har utviklingen siden slutten av 1980-tallet gått i retning av økt bruk av foretaksorganisering og desentralisering av departementets oppgaver til underliggende organer, kommuner og fylkeskommuner (Hermansen 2013). Oppsplitting av etater i flere virksomheter er et av de mest sentrale reformgrepene i NPM (Lægreid 2017). Et eksempel er Vy (tidligere NSB) som ble delt inn i en virksomhet med ansvar for skinnegangen og ett selskap med ansvar for driften av togene, som da kunne settes ut på anbud til private. Et annet eksempel er hjemmetjenesten. I en situasjon der kommunen konkurransesutsetter hjemmetjenesten må det være et tydelig skille mellom den som bestiller tjenesten og den som utfører den. Det står i sterk kontrast til den tradisjonelle organiseringen der bestiller og utfører gjerne var samme person. Et nytt kvalitetssikrings- og rapporteringsregime måtte innføres for å sikre at tjenestene ble levert som forutsatt. Det måtte gjøres et tydelig skille mellom bestiller og utfører, også fysisk, i kommunene. Det krever mye samordning mellom bestillerleddet og utførerleddet for at bestilleren skal kunne gjøre relevante og gode kjøp. Et tredje eksempel er tilsyns- og klageorganer som ble skilt ut i egne organisasjoner (Lægreid 2017, Hermansen 2013).

Oppsplitting av offentlige sektor fører til at offentlige virksomheter, som bevilger penger til de andre offentlige virksomhetene som skal utføre oppgavene, får et behov for å kontrollere at de får det de har betalt for. Et eksempel er forsknings- og utdanningssektoren, hvor Forskningsrådet og EU bestiller forskning gjennom søknadsprosesser. For de 5-10% som vinner anbud inngås kontrakter, som universiteter og forskere skal levere på. Disse søknadene blir omgjort til digitale kontrakter som deretter styrer aktivitetene som er avtalt i søknaden. Det sterke presset på å bruke digitale løsninger forsterker kontrollen fordi de digitale løsningene både styrer deg gjennom oppgavene, prosessen, valgene du kan ta, og hva du skal levere og rapportere på. I Norge, som er et av verdens mest digitaliserte land, blir kontrollen forsterket av denne effekten.



Oppsplittingen av virksomheter innenfor NPM-styringssystemet er begrunnet i enklere mulighet for å stille ledelsen til ansvar og ha kontroll med at resultater nås; men hvem er det som kontrollerer hvem og med hvilke premisser som utgangspunkt, og hvem legger disse premissene? Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen for eksempel, er et tilsynsorgan for kvaliteten i høyere utdanning som kontrollerer universitetene, men som selv blir selv evaluert av «The European Association for Quality Assurance in Higher Education». I praksis blir da kvaliteten i Undervisnings- og høyskolesektoren styrt av et europeisk tilsynsorgan. Denne kjeden av tilsyn med tilsyn bakover til et europeisk nivå er ikke enestående for høyere utdanning, men gjelder også for andre typer tilsyn. Dette omtales også som multilevel governance.

Oppsplitting fører til en stadig større grad av samarbeid via kontrakter fordi samhandlingen nå foregår mellom, og ikke internt i organisasjoner. Oppgaver som før ble gitt gjennom stillingsbeskrivelser blir nå styrt via kontrakter, noe som reduserer muligheten for uformelt lavterskelsamarbeid. Samtidig øker det administrative arbeidet rundt kontrakts-håndtering. Innad i en organisasjon har ledelsen tillit til at arbeid blir gjennomført fordi de har styrings- og sanksjonsmuligheter. Når arbeidet blir kjøpt av en ekstern organisasjon som skal levere en tjeneste oppstår imidlertid et behov for kontroll av at arbeid utføres som forutsatt. Slik fører oppsplittingen til stadig mer kontraktsstyring- og oppfølging. Når alt blir formalisert blir det lite handlingsrom til å levere mer eller noe annet enn det som opprinnelig ble avtalt, selv om det som står i kontrakten ikke alltid viser seg å være den beste løsningen når den ansatte lærer mer om hvordan virkeligheten faktisk fungerer.

## 2.7 Ledelse i offentlige organisasjoner

Mange offentlige virksomheter styrer etter prinsippet om enhetlig ledelse.<sup>3</sup> Enhetlig ledelse vil si at en leder ikke trenger å ha samme fagbakgrunn som de ansatte. Det holder at de har utdanning i og erfaring fra ledelsesfaget. NPM åpnet for enhetlig ledelse og også for høyere avlønning av ledere i offentlig sektor. Gjennom lederlønnssystemet i staten kan lederne i offentlig sektor få lønn opp til 2 millioner kroner i året for de som er omfattet av systemet, men ledere i offentlige selskaper kan tjene langt mer. Mer enn 300 ledere i offentlig sektor tjener mer enn statsministeren. Lønnsveksten har vært på 64% mellom 1997 og 2020, noe som er høyere enn for både offentlige ansatte og ledere i privat sektor.

Ledelsesformen som velges i en virksomhet blir ofte en kamp mellom en mer management orientert forståelse av ledelse, tro mot NPM styringsuniverset, og fagorientert ledelse. Management orientert ledelse gjør mål- og resultatstyringen mindre faglig og mer administrativt orientert (Torjesen 2007). I NPM systemet vil en driver til høyere lønninger for ledere både i privat og offentlig sektor, være kvantifiserte resultater. Jo mer penger de kan spare og «resultater» de kan dokumentere jo høyere lønn kan ledere få.

Ledere har, med markedslogikk som styringsimperativ, fått mer makt i offentlige organisasjoner. Det blir flere administrative ansatte for å håndtere (digitaliserte), administrative, systemer som paradoksalt nok kan gjøre arbeidet tyngre for de med fagjobber (Falkum et al. 2022). David Graeber introduserte begrepet ledelsesføydalisme om dette fenomenet (Graeber 2018). I den nyliberale verdensordenen har lederne en suveren posisjon slik han vurderer det. De skaper stadig flere administrative arbeidsoppgaver, som tynger fagarbeiderne og de profesjonsutdannede. Formålet med disse systemene er gjerne å kontrollere de ansatte, ikke å hjelpe dem i arbeidet. Dette forklarer eksistensen av stadig flere jobber der arbeidstakerne ikke

---

<sup>3</sup> En ansvarlig leder for hver organisatorisk enhet der lederen ikke trenger å ha samme faglige bakgrunn som dem de leder. Lederen er leder av en organisatorisk enhet – ikke for en enkelt yrkesgruppe.

opplever at de hjelper andre mennesker, men fyller tiden med oppgaver som ikke gir mening for dem (Graeber 2018). Denne typen jobber følger med markedsorganiseringen av det økonomiske systemet i verden siden 1970, ifølge Graeber. Jobbene skapes av konkurranse, offentlig regulering og lange leveringskjeder i ineffektive firmaer (Graeber 2018). De er tyngende først og fremst fordi arbeidstakere ikke føler at deres innsats bidrar til å gjøre verden til et bedre sted. Å føle at man ikke bidrar til noe nyttig, viktig, meningsfullt eller vakkert i jobben er korrelert med dårlig mental helse og høyere forekomst av depresjon og angst, skriver han. Men det er ikke nødvendigvis bare opplevelse av at jobben du gjør er unyttig som kan skape uhelse. Dårlig ledelse og arbeidskultur kan også, isolert sett, bidra til at arbeidstakere føler at de ikke får levet opp til sitt potensial selv om jobben deres faktisk skulle være objektivt nyttig (Soffia et al 2021).

## 2.8 «Governance» og innkjøp

Under den første governance-bølgen på 1980/1990 tallet ble det diskutert om governance og nettverksstyring bidro til uthuling av staten. I den andre bølgen ble de fleste enige om at myndighetene styrer hierarkisk, mens de styrer i skyggen av hierarkiet gjennom ulike former for metagovernance. Metagovernance innebærer at beslutningstakerne velger ut bestemte aktører og ekspertmiljøer til å finne løsninger på samfunnsutfordringer. Ideelt sett er det tenkt at disse ulike aktørene sammen skal komme fram til omforente løsninger. Utfordringer ved denne måten å styre på er imidlertid at løsningene kan preges av enkelte aktører eller ekspertmiljøers interesser og oppfatninger, på måter som framstår som lite demokratiske. Med kompleksiteten og blandingen av alle disse lag på lag med styringsformer får (de lokale) myndighetene kanskje mindre mulighet til å styre det private næringsliv, frivillige organisasjoner og konsulenter direkte (selv om de har muligheter for slik indirekte metastyring) (Nordrik 2024, da Cruz, N. F., Rode, P., & McQuarrie, M. 2019).

Governance kan være flere ting. Det kan være nettverk av eksperter og organiserte interesser, men også være ulike former for samarbeid med private og frivillige organisasjoner. Styringsnettverk kan både referere til en bestemt form for styring og til en bestemt form for nettverk. Nettverkene beskrives som en relativt stabil horisontal sammenknytning av gjensidig avhengige, men operasjonelt sett autonome aktører, som interagerer og forsøker å påvirke hverandre gjennom forhandlinger, som finner sted innenfor et institusjonalisert felleskap, som er selvregulerende der rammene ofte settes av de politiske myndighetene, og i en bred forstand bidrar til den offentlige styringen (Sørensen & Torfing, 2009, s. 15). Governance kan også oversettes til samstyring og defineres som en ikke hierarkisk prosess der offentlige og private handlinger og ressurser koordineres og gis en felles retning og mening. Eksempler på samstyring er prosjekter, partnerskap, interkommunalt samarbeid og offentlige selskaper (Røiseland og Vabo 2008).

Governance innebærer en overgang til entreprenørisk styring. I en slik sammenheng må byer skaffe seg inntekter for å ivareta ansvaret sitt overfor innbyggerne. Det har brakt med seg deregulering, mer involvering av privat sektor og en redusert interesse i å sikre sosioøkonomisk likhet og utvikling av offentlig sektor. Myndighetene har fjernet barrierer for næringslivet og konstruert kvasi markedsmekanismer. Samtidig har myndighetene også forsøkt å øke medvirkning fra innbyggerne for å bedre den sosiale bærekraften i byer og styrke demokratiet (da Cruz, N. F., Rode, P., & McQuarrie, M. 2019). For det er i byene vi må finne løsningene. Det er der folk flest bor. I «The New Urban Agenda», en delt visjon for en bedre og mer bærekraftig framtid gjennom godt planlagte og styrte byer» og Agenda for bærekraftig utvikling (United Nations, 2015b), vedtatt av FN i September 2015, ble en seksjon om bærekraftig utvikling i byer

for første gang inkludert. Byene og styring av byene sees som en nøkkelfaktor i løsningen av klodens bærekrafts-utfordringer ettersom 68% av verdens befolkning er antatt å bo i byer i 2050.

De viktigste utfordringene i governance i byene handler om mangel på medbestemmelse, demokrati og svakheter ved myndighetenes institusjoner. Disse utfordringene er også identifisert i internasjonale utviklingsinitiativer og ble for eksempel adressert i den forberedende prosessen til Habitat III og i den siste Quito deklarasjonen om «Sustainable Cities and Human Settlements for All» (United Nations, 2017). Aktivister jobber derfor ofte for mer deltakelse, demokrati og desentralisering av politiske beslutninger (da Cruz, N. F., Rode, P., & McQuarrie, M. 2019)

## 2.9. Effekten av NPM

Mange faller utenfor arbeidslivet, til tross for en politikk som ønsker alle i arbeid. Norge ligger på Eurotoppen med 10,7 prosent uføre i 2021. Det er indikasjoner på at alt ikke fungerer optimalt innenfor skole-, helsesystemet og i arbeidsorganisasjonene. Internasjonale sammenlikninger viser at tidlig skolefravall er relativt utbredt i Norge (Steffensen 2026).

En av hovedendringene NPM førte til var at offentlige organisasjoner ble styrt mot å legge vekt på aktiviteter (output) produsert, heller enn på ressurser puttet inn i systemet. Gjennomstrømming av studenter og pasienter er hovedfokus for norske universiteter og sykehus og har vært et viktig mål i norsk utdannings- og helsepolitikk. Men samtidig er det ideelt sett resultater (outcome), eller den samfunnsmessige forbedringen den statlige organisasjonen har bidratt til som er den mest interessante informasjonen, slik som bedre helse, nasjonal sikkerhet, rettferdighet osv.

For at systemet skal virke hensiktsmessig blir det viktig å velge de riktige måleindikatorer, som faktisk bidrar til samfunnsmessige bærekraftige resultater. Samtidig er samfunnsmessige resultater svært utfordrende å måle og enda vanskeligere å knytte til et regjeringsfinansiert program. Her ligger det en stor utfordring for NPM. NPM virker etter intensjonen når regjeringen kjøper varer og tjenester som enkelt kan telles. Jo mer aktiviteten likner varer og tjenester i privat sektor, jo bedre virker systemet fordi det da blir lettere å lage meningsfulle resultatindikatorer. Sosialtjenesten og analytiske tjenester, som forskning, vil være vanskeligere å lage fornuftige måleindikatorer for fordi de er mer unike og komplekse oppgaver som trenger ekspertise for å vurdere kvalitet.

Oppsummert er det indikasjoner på at NPM kan føre til at flere faller utenfor, færre frie fellesarenaer og møteplasser og større ulikheter i samfunnet, med de konsekvensene det har for folkehelsen. Denne utviklingen er det vanskelig å isolere, identifisere og knytte til de markedshermende systemene i staten. Kostnaden ved å utforme kontrakter, kontraktsstyring og måling av resultater tas ikke med i vurderingen av om NPM som system er kostnadseffektivt. Oppfatningen av NPM som effektiviserende og kostnadsbesparende kan derfor være overdrevet.

Dette kapitlet har beskrevet hvordan det ble gjort en del grep, fra myndighetenes side, fra 1980 tallet og fremover, for å få mer ut av skattebetalernes penger. Spørsmålet er om vi egentlig har fått mer ut av skattebetalernes penger, eller om disse reformene kanskje også kostet noe, eventuelt kostet mer enn de smakte. Reformene har hatt en rekke uintenderte negative konsekvenser. I neste kapittel skal vi gå mer spesifikt inn på hvordan disse NPM inspirerte verktøyene virker i ulike sektorer i praksis.

## 3 NPM i utdanning, arbeidsliv og offentlige innkjøp

Få har vurdert transaksjonskostnadene opp mot hva man faktisk får igjen av en NPM-organisering rundt konkurranse (Hood & Dixon 2015). Spørsmålet er om det administrative arbeidet rundt konkurranseutsetting og intern konkurranse koster mer enn det smaker i form av bedre varer og tjenester. En vurdering må også gjøres om resultatet blir mer stivbent tjenesteutøving og høyere kostnader som følge av mer administrativt arbeid og regulering. Dette er et relevant spørsmål å stille på alle politikkområder. Dette kapittelet diskuterer hvordan systemet fungerer i praksis på ulike politikkområder.

Både i skole og arbeidsliv skjer det en forskyvning vekk fra felleskapets ansvar over til individets ansvar, bort fra strukturelle til individorienterte forklaringer. Den avpolitiserte, terapeutiske kulturen preger samfunnet. I førstelinjen blir vi alle vår egen resultatenheter, enten som elev, pasient, bruker av velferdstjenester eller som ansatt. Skoleeleven skal lære seg å mestre sitt eget liv. Det sikrer vi gjennom å innføre livsmestring i læreplanen, mens systemperspektivet og samfunnsansvaret skyves i bakgrunnen (Amundsen 2022, Madsen 2020). Hovedfokuset på prestasjoner og konkurranse kan imidlertid gå på bekostning av trivsel og få negative konsekvenser som ikke er sosialt bærekraftige på sikt.

### 3.1. Skolen og produksjon av «nyttige» samfunnsindivider

Skolen, som forbereder barn og unge til det moderne arbeidslivet, har blitt mer og mer standardisert og orientert mot måling av elevers prestasjoner. Samtidig er det mindre rom for å tilpasse undervisning etter elevers styrker og svakheter. Alle skal kjøres gjennom et skoleløp der bestemte ferdigheter måles gjennom standardiserte nasjonale prøver. Dette er en politikk som Norge har fulgt etter anbefalinger av OECD (Norkville & Nyhus 2017). Den såkalte PISA undersøkelsen viste at Norge gjorde det dårligere enn andre land i OECD området. Resultatene fra undersøkelsen skapte krisestemning i norsk offentlighet. Som en konsekvens opprettet Kristin Clemet, som ble utdanningsminister i 2001, et kvalitetsutvalg for å strømlinjeforme styringen av, og måling av resultater i skolen (Innset 2021). Liknende reformer er blitt gjennomført i USA. George Bush «No child left behind» politikk ble gjennomført mellom 2002 og 2015. Loven holder skolene til ansvar for barns skolerresultater. Dette medførte nye nasjonale målinger lagt oppå de målingene som allerede ble gjort lokalt.

Mål- og resultatstyringen i skolen kan sies å bidra til målorientering og ytre motivasjon. Det kan påvirke elevers mestringfølelse og motivasjon negativt (Ryan & Deci 2000) og bidrar ikke nødvendigvis til at elever trives. Det er mange teorier om hva som motvirker frafall i skolen og hva som bidrar til mestring og motivasjon, blant annet teorien om prosess- versus resultatinnstilling, «growth mindset» på engelsk. Forskning viser at barn som bekymrer seg for å skåre dårlig på tester eller ikke å nå målene har dårligere forutsetning for å lykkes. En slik målorientering kan styrke motivasjon drevet av ytre faktorer. Det er en mindre effektiv form for motivasjon. Den indre motivasjonen derimot, som blir drevet fram av nysgjerrighet der oppgaver oppleves som spennende og utfordrende, og bidrar til glede ved læring, gjør at barn lærer mer og bedre og at de trives i større grad. Ulike barn har også forskjellige styrker og forutsetninger, men når alle måles etter samme standarder så kan det slå dårlig ut for enkelte (Paunesku og Dweck 2016).

Frafallet i skolen har siden reformen i 1994 ligget mer eller mindre stabilt (Reegård & Rogstad, 2016). Samtidig har samfunnet blitt mer komplekst og krever mer formalisert framfor

erfaringsbasert bakgrunn. Arbeidsmarkedet har forandret seg. Jobber en tidligere ikke trengte utdanning i har nå fått krav om økt fagkompetanse i form av utdanning (Reegård & Rogstad, 2016). Det kan skape utenforskap for dem som ikke kommer seg gjennom studentfabrikken. En stadig større andel jenter med spiseforstyrrelser og stadig flere menn som klarer seg dårlig i skole og arbeidsliv kan ses som et uttrykk for at skolesystemet er for lite mangfoldig og inkluderende .

Styring og kontroll i offentlige arbeidsorganisasjoner og negative konsekvenser for medvirkning, trivsel, motivasjon og kvalitet i tjenestene

Offentlige arbeidsorganisasjoner, som for eksempel NAV, politiet og helseforetakene blir stadig sterkere styrt, standardisert og kontrollert. Tendensen er mindre rom for medvirkning, økede krav til lojalitet hos de ansatte, mer individualisering og mindre innflytelse til fagforeningene. Styringen og kontrollen- av ansatte i offentlige arbeidsorganisasjoner er sterkere enn i alle deler av privat sektor og aller sterkest i helseforetakene og i de statseide aksjeselskapene. Utviklingen skjøt fart fra 1990-tallet og ble forsterket etter finanskrisen i 2008. Styring og ledelse fikk da også en dreining mot kostnadskontroll spesielt og mot å hindre negativ omtale av organisasjonene og deres ledelse (Falkum 2020)

Tendensen til sterkere styring og kontroll er noe ansatte i de statlige arbeidsorganisasjonene føler på. En tidligere ansatt i Mattilsynet beskriver sin erfaring der hun hadde forsøkt å varsle om en praksis hun anså som uforsvarlig, etter nye NPM inspirerte rutiner, slik:

Landbruks- og matdepartementet bestilte en full gransking av Mattilsynet i 2019. Rapporten fra KPMG påpekte mange mangler. I et forsøk på å rette opp disse manglene har Mattilsynet innført nye interne rutiner.

Imidlertid har Mattilsynet ikke lenger ressurser til å dra på rutinetilsyn for å følge opp dyrs velferd. Mattilsynets definisjon av kronisk dårlig dyrehold de siste årene er blitt endret slik at mange dyrehold med alvorlige avvik ikke lenger står på lista over risikodyrehold. Ved å endre definisjonen ser utviklingen fin ut.

Dyrevernemndene, som er en del av Mattilsynet og en desentralisert ressurs med viktig lokalkunnskap, kan ikke lenger gjennomføre selvstendige tilsyn, og de er omtrent ikke brukt etter at ny instruks for dyrevernemndene ble fastsatt våren 2020. Bare i Oslo-regionen gjennomførte dyrevernemnda tidligere 400-500 tilsyn med dyrs velferd hvert år på oppdrag fra Mattilsynet. Denne «vingeklippingen» av dyrevernemndene har medført kraftig redusert tilsynskapasitet i mange avdelinger i Mattilsynet.

Mattilsynet har etablert kontrollteam som skal kvalitetssikre inspeksjonsrapportene. Kvalitetssikringen har ført til at hver tilsynsrapport nå i mange tilfeller leses av fire ansatte før den sendes ut. Kontrollteamene fører til at mange ansatte bruker mye tid på å kontrollere rapporter, og det blir liten tid til å gjennomføre inspeksjoner.

Nye rutiner er også innført slik at inspektørene under tilsynet skal skrive store deler av rapporten på sin mobiltelefon, og sende dette som en tilsynskvittering til dyreeieren før man forlater gården. Dette er svært tidkrevende og har gitt inspektørene mye merarbeid.

Andre tiltak etter KPMGs rapport, er opplæring i å håndhilse riktig og å sende spørsmål til dyreeier umiddelbart etter tilsynet for å spørre hvordan de opplevde tilsynet.

Mattilsynet mottar årlig ca. 12 000 bekymringsmeldinger om dårlig dyrevelferd. Mattilsynet har nylig etablert arbeidskrevende rutiner for å vurdere de mottatte bekymringsmeldingene. Det brukes mye ressurser til å kategorisere og sortere de mottatte bekymringsmeldingene, men det er lite ressurser til å følge opp selv de alvorlige meldingene med tilsyn.

Mattilsynets overdrevne interne kontrollbehov bidrar også til stor frustrasjon. Eksempelet viser hvordan kvaliteten i tjenestene ikke er det som vektlegges etter de nye NPM inspirerte rutinene. Mange kontrollrutiner skaper nye administrative oppgaver som oppleves lite meningsfulle for arbeidstakerne. Ansvarsutkreving av at resultater er levert blir tillagt uforholdsmessig mye vekt sammenliknet med å sikre god tjenesteutøvelse. Hvordan tjenesteutøvelsen telles tilpasses slik at resultatene ser bra ut. Å utføre slike tomme ritualer som kun er til for kontroll, og ikke for å understøtte de ansatte i arbeidet, virker demotiverende for ansatte.

Dette er ikke et eksempel som er unikt for Mattilsynet. Markedsstyringen rammer alle sektorer. Den avsluttende rapporten fra SAMRISK-prosjektet som undersøkte hvordan NPM virker for kritiske infrastrukturer og dermed for samfunnsikkerheten i organisasjoner med ansvar for elektrisitetsnett, vannforsyning og informasjons- og kommunikasjonsteknologi konkluderte med at NPM-inspirerte organisasjonsendringer medførte større formalisering av arbeidet og fragmentering av organisasjoner. Det ledet til at uformelt nettverk mellom ulike fagansatte, som er viktig for improvisasjonsevne, ble skadelidende. Formaliseringen og oppsplittingen byråkratiserte og tok oppmerksomheten vekk fra det operative arbeidet (Almklov, Antonsen og Fenstad 2011).

Lite oppmerksomhet rettes mot hva slags samfunn disse styrings- og kontrollsystemene skaper. Kontrollsystemene løser ikke nødvendigvis de lovede samfunnsutfordringene som de skulle avhjelpe. Samtidig innføres stadig mer inngripende regulering, støttet av teknologi. Alt som er uformelt regnes som en risiko som må bringes under kontroll (Kuldova 2022).

Helseorganiseringen er også preget av denne begeistringen for produksjon og kontroll. Standardiserte pasientforløp, en ny løsningsmodell som ser lovende ut på makronivå, skaper problemer på individnivå fordi standardisert behandling ikke kan tilpasses den enkelte like lett. Den fungerer som prinsipp. Det ser bra ut, men spørsmålet er om det fungerer like bra i praksis. Og det er det som er så forførende med disse kontrollsystemene, at det framstår så enkelt. Teorien gir en forståelig forklaring på hvordan «resultater» kan oppnås og tilbyr tilsynelatende mulighet til å holde kontroll. Samtidig er det dette kontrollbehovet som ligger til grunn for problemene i praksis. Jo mer kontroll som søkes fra overordnet hold, jo mer stivbent og lite tilpasset virkeligheten blir systemene. På sikt skaper disse kontrollsystemene lite bærekraftige arbeidsplasser og reduserer kvaliteten på tjenestene som leveres.

Falkum (2020) dokumenterer i sin bok «Makt og opposisjon i arbeidslivet» hvordan staten generelt har gått mer og mer i retning av økt styring og kontroll i arbeidsorganisasjonene. Styringsregimene i tidligere tidsvinduer har vært mer autoritære og toppstyrte, men med liberalismen kommer noen av disse styringsformene tilbake. Så arbeidslivet blir igjen toppstyrt og autoritært. Målstyringen var opprinnelig ment å erstatte regelstyringen (Drucker 1954), men det som i dag betegnes som målstyring har større likhetstrekk med den byråkratiske regelstyringen som Druckers Management by Objectives and Results skulle være et alternativ til. Målstyringen har blitt integrert som et nytt lag av regelstyring.

Medbestemmelsesbarometeret til Arbeidsforskningsinstituttet viste at sektorene i staten er detaljstyrte med mange og klare mål og målsettinger. Alle (et flertall?) ble målt på disse detaljorienterte målene (Falkum et al. 2022). Målene var så detaljorienterte at de ikke klarte å fange opp bransjene eller virksomhetenes overordnede målsettinger. Både ledere og ansatte prøver å innfri det de blir målt på, som kunne ligge langt utenfor de faktiske hovedmålsettingene for virksomheten. Det igjen kunne bidra til at virksomhetene ikke innfridde samfunnsoppdragene sine

Den liberalistiske styringen setter prestasjoner, konkurranse og individuelle interesser som prinsipper for organisasjon og ledelse med en tro på at dette vil øke produktiviteten.

En slik organisering står i motsetning til sosialdemokratisk tankegods som setter solidaritet, samarbeid og kollektive interesser i høysetet. En styring, som ikke tar utgangspunkt i menneskenes egentlige natur og behov, skaper ikke nødvendigvis gode resultater, men kan føre til mistriivsel og stress blant ansatte.

Den økte styringen og overvåkingen på arbeidsplassene går utover de ansattes muligheter til å påvirke sin egen arbeidssituasjon. Forholdene for medbestemmelse har blitt gradvis dårligere over tid. AFI sitt medbestemmelsesbarometer for 2022 viste at offentlige virksomheters bruk av konsultantselskaper, fremfor medbestemmelsesapparatet, bidrar som en integrert del av denne styringen. Praksisen fører til en avpolitisering og fraskrivelse av ansvar. Ledelsen blir avhengig av «eksperter» og konsulenter, i stedet for at medbestemmelsesinstituttet blir brukt. Ved å benytte konsultantselskaper slipper virksomhetsledelsen å svare for seg. De kan, med konsulentrapporter i ryggen, argumentere for at de har et «kunnskapsbasert beslutningsgrunnlag», og få disse til å fremstå som nøytrale. Konsekvensen blir at politiske beslutninger blir gjort til spørsmål om ekspertkunnskap og dermed avpolitisert. Dette kan forstås som utslag av økt bruk av governance-mekanismen. I en rekke offentlige styringsdokumenter legges det som føring at politikktutvikling og implementering skal foregå med økt bruk av private aktører (konsulenter).

Digitaliseringen strammer til denne kontrollen. De digitale og teknologiske verktøyene bygges opp, med utgangspunkt i ledelsens og administrasjonens behov for styring. Ikke primært som en støtte til god arbeidsgjennomføring for de ansatte. Konsekvensen blir at makten til administrasjonen med sin egen etos og institusjonelle logikk øker. Man skulle tro at regelverket ligger fast og upåvirket av digitaliseringen, men teknologi er ikke nøytral eller objektiv. Regelverket skal være digitaliseringsvennlig så i praksis legger digitaliseringen føringer for regelverket (Falkum 2022, s.30).

Utviklingen i offentlig sektor har gått fra vektlegging på ledelse av organisasjoner til styring (Byrkjeflot 1997). Utviklingen går hånd i hånd med markedsorientering i offentlig sektor. Denne markedsorienteringen fører til en egen form for regulering, f.eks. gjennom mål- og resultatstyring. Denne reguleringen innsnevrer muligheter for å ha en reell medbestemmelse, eller (kollektiv) makt til å utfordre styringssystemer (Falkum 2022). Når digitalisering blir lagt oppå disse systemene så forsterker det styringen og kontrollen med hva som blir gjort og måten det blir gjort på. Denne kontrollen har negative sideeffekter ved at detaljerte krav og høy kontroll med hva arbeidstakere gjør kan bidra til maktesløshet og mistriivsel hos arbeidstakere. Det er ikke sosialt bærekraftig på sikt (Hari 2020).

Formelt har ikke arbeidstidens ytre rammer endret seg. Den reguleres fremdeles av arbeidsmiljølovens bestemmelser. Men arbeidets innhold endrer seg, noe som igjen øker presset på arbeidstiden. Arbeidstakerne blir møtt med nye krav til kvantitative og kvalitative mål. Det gjør at regnestykket ikke går opp. Stadig nye regulatoriske krav og insentivordninger som kvalitetssikring, evaluering, rapportering, risikovurdering, og implementering av nye teknologiske løsninger, sikkerhets- og personvernrutiner, nye søknader og maler, osv er noe arbeidstakerne må forholde seg til og oppfylle. Arbeidstidsreguleringene kommer slik under et subtilt press fra flere regler og digitale prosesser som skal følges. Det er ikke arbeidsgivere som krever endringer i arbeidstidsreguleringene, men derimot ansatte som sprenger rammene for arbeidstid, fordi de ikke kommer i mål med sine tildelte 7,5 timer som utgjør en normalarbeidsdag. Problemene med målstyringen og den økende bruken av digitale verktøy er imidlertid langt større enn at tillitsvalgte og ansatte kan løse dem lokalt og på eget initiativ. Det er markedsrettingen av offentlig sektor over flere år som har skapt denne situasjonen.

Høyere utdanning og forskning er organisert for å sikre mer publisering i utenlandske vitenskapelige tidsskrifter. Undervisning er designet for større gjennomstrømming av elever og

studenter, såkalt «studiepoengproduksjon» (Tjora 2019; Kuldova 2021) Gjennom «Kvalitetsreformen i høyere utdanning» gjøres stadig mer bestillingsforskning. Hva det skal forskes på bestemmes av de som formidler penger. Utfallet av forskningen («impact») må beskrives i detalj hvis forskere skal få finansiering til prosjektene de søker om penger til. Slik får de som finansierer forskningen kontroll på hva utfallet blir. Deretter følger bevilgende myndigheter tett opp, gjennom kontrakter, at det ikke blir forsket på noe annet enn det som er bestilt og at bestemte prosedyrer, blant annet knyttet til metode og personvernregler, følges gjennom hele forskningsprosessen. En slik formalisering kan virke skremmende for forskernes informanter og hindre at de deler fritt. Argumentet for en slik organisering er å sikre at pengebruken er «nyttig» for samfunnet og at personvern ivaretas tilstrekkelig. Det vil si nyttig slik offentlige bevilgende myndigheter ser det. Slik blir det mindre uavhengig og fri forskning som kunne vært systemkritisk.

Selve grunnlaget for forskning og innovasjon er bygget på prøving, feiling, kontemplasjon og refleksjon. Det er det ikke lenger tid og rom til i dette systemet. Selve forskningsprosessen er mer styrt. Forskerne må bruke forhåndsdefinerte maler og beskrivelser på hvordan forskningen skal gjennomføres og søke om tillatelser til hva de kan få gjøre og hvordan. Undervisningen er også endret. Fokus ligger på gjennomstrømming. Studentene går ikke lenger på forelesninger det går gjetord om at er interessante. De forter seg gjennom studentfabrikken for å samle mest mulig poeng raskest mulig. Det blir både studentene og universitetet belønnet for. Selvstendig tenkning drukner mer og mer i produksjonstall over uteksaminerte studenter, poeng for forskningsproduksjon, og antall doktorgrader. Det blir ikke mye rom for prøving og feiling og oppdagelser i et slikt system. Dermed blir også forskere værende inni boksen. At nytenking blir mangelvare er et problem i en tid der vi er nødt til å tenke systemkritisk i retning av et mer sosialt og miljømessig bærekraftig samfunn.

Til sammen brukes ofte mer ressurser på søknadsarbeid og behandling av søknader, i disse konkurransene om forskningsmidler, enn den potten som til slutt blir utdelt til forskning. Evaluering av forskningsinstituttene i Norge viste at OECD mener at konkurranseutsettingen av forskningsinstituttene er for sterk. Det vil, ifølge OECD, bli en utfordring for den langsiktige kunnskapsoppbyggingen at den direkte offentlige finansieringen ligger på mindre enn 20% av forskningsinstituttenes inntekter (Norges Forskningsråd 2018).

## 3.2. Sentraliserte offentlige innkjøp, konkurranse og styring gjennom kontrakter

I offentlig sektor dreier konkurransene seg om å vinne rammeavtaler, dvs en eksklusiv rett til å få levere varene eller tjenestene rammeavtalen omfatter, i hele den perioden avtalen varer. Konkurransene er gjerne store og kan være utlyst i samarbeid mellom flere offentlige organisasjoner, med en rekke krav. Det kan for eksempel være krav om at leverandøren må kunne levere i hele landet, at de må levere store kvanta og i alle årets måneder.

Samarbeid om store kontrakter gjør at offentlige organisasjoner kan presse prisene samtidig som de ikke trenger å være nervøse for å bli beskyldt for korrupsjon og forfordeling på lokalt nivå. Større kontrakter kan også være praktiske med hensyn til tidsbruk og logistikk. Men denne styringen og kontrollen kan skape bærekraftsutfordringer. Ideelle organisasjoner får problemer med å nå opp i disse store konkurransene om offentlige kontrakter, selv om de ideelle aktørene kan gi kvalitative og økonomiske gevinster for samfunnet som går utover fordelene de gir i leveransen av den konkrete tjenesten konkurransen utlyses for. Når disse gevinstene faller



utenfor oppdragsgiverens ansvarsområde er de vanskelig å vektlegge slik innkjøp praktiseres i dag (Stortingsmelding 22).

Konkurransene og kontraktene kan bli så store at de ekskluderer mindre bedrifter fra deltakelse. Statens innkjøpssenter vokser og skal inngå flere avtaler for statlige organisasjoner, og nå etter hvert også for kommuner. Størrelsen på avtalene blir også større. Statens innkjøpssenter inngår og forvalter felles avtaler for statlige virksomheter som er obligatoriske for alle statlige forvaltningsorganer i sivil sektor. Det er i praksis umulig for en delvis fristilt organisasjon, under for eksempel et universitet, å velge vekk forpliktelsene til å kjøpe fra noen andre. Kan man si nei? Statens innkjøpssenter sender konkurransedokumentene ut på høring, men beslutningen om å være med på slike avtaler er det i praksis den sentraliserte innkjøpsavdelingen som tar. Innkjøpsavdelingene er gjerne organisert under stab. De store eksklusive rammeavtalene (for eksempel med reisebyrået Bergh Hansen) begrenser slik medvirkning for de ansatte. Avtalene belaster og fordyrer ofte hver enkelt ansatt sitt budsjett. Det er ingen mulighet i praksis til å reservere seg eller til å gi tilbakemelding. Veien er lang til sentral innkjøpsavdeling.

Hvis konkurranser ikke gir mulighet til å gi tilbud på deler av konkurransen vil større leverandører favoriseres og mindre leverandører presses ut av markedet (Stortingsmelding 22). Prisene som de store mataktørene kjøper inn for er ofte lavere enn hos de uavhengige, mindre aktørene ettersom de store mataktører kan presse leverandørene på pris. Samtidig fører sentraliserte innkjøp til et standardisert utvalg som ikke passer alle som skal bruke varene og tjenestene. Dette er et problem for hotell, blomsterhandel og en rekke andre varer og tjenester (Stortingsmelding 22). Å bo på et uavhengig hotell i Bergen som ansetter folk på arbeidstrening og som bare serverer lokal mat, er for eksempel ikke tillatt hvis organisasjonen du jobber for har rammeavtale med den største hotellkjeden i Norden. I stedet for å kjøpe kortreist mat ender dermed mange kommuner med å kjøpe mat som fraktes langveis fra. Dette skjer selv om kommunen selv er en stor kjøtt- eller grønnsaksproduserende kommune. Utvalget i rammeavtalene kan være begrenset. Samtidig har ansatte har enkelte ganger også mulighet til å velge fra utvalget som ikke er framforhandlet i avtalen. Hvis den ansatte går utenom rammeavtalen er imidlertid ikke prisene rimelige lenger. Så hva den endelige summen blir i praksis, om det faktisk blir rimeligere, enn om de ansatte kunne handle mer fritt, er et spørsmål som ikke blir fulgt opp like godt i alle tilfeller og i alle organisasjoner. Offentlige organisasjoner er ikke alltid flinke til å sjekke at de får den kvaliteten de betaler for. Rammeavtalene inngås like mye for å spare tid, for å unngå at den enkelte ansatte bruker arbeidstid på innkjøp.

Det eksisterer imidlertid et visst handlingsrom for innkjøpsavdelingene til å inngå åpne kontrakter som ikke er eksklusive. De kan dele opp kontrakter og gi mulighet til underliggende organisasjoner som skoler og sykehjem til å være sin egen innkjøpsenhet. Å sjonglere regelverket og gjøre dette riktig krever imidlertid en kompetanse, en forståelse av regelverket og ressurser som innkjøpsavdelinger i mindre kommuner ofte ikke har. Det er samtidig vanskelig for innkjøpsenheter å se hvordan innkjøp skal rigges for at de ikke skal komme i en situasjon der de overstiger terskelverdier for innkjøp. Innkjøpsavdelingene bruker summen av alle kjøp fra alle skoler, barnehager, sykehjem og alle organisasjoner i hele kommunen til å beregne terskelverdier. Det vil ofte kreve å utlyse kontrakter på EU-nivå, noe som er omfattende og administrativt krevende. Å desentralisere innkjøpene gir mindre kontroll på kjøpene som gjøres og bryter også med effektiviserings- og digitaliserings strategien i innkjøpspolitikken. Slik blir det utfordrende å forstå hvordan man kan gi mer frihet slik at for eksempel sykehjem kan kjøpe lokale epler i sesong.

Innkjøpspraksisen der små aktører utelukkes opprettholdes gjennom krav som er vanskelig for de små leverandørene som har mindre administrativ kapasitet. Det framstår ofte ikke lønnsomt for

dem å delta i konkurransen, og de foretrekker ofte selv å heller selge produktene sine til de store grossistene.

Konkurransen er ment å bringe fram de beste kandidatene til å gjøre jobben på en mest mulig effektiv og økonomisk måte. Men spørsmålet er om konkurranseutsetting produserer de beste løsningene i alle bransjer og på alle områder, eller om dette systemet enkelte ganger fører til mindre gode og innovative løsninger, og ikke minst om selve systemet i seg selv er uforholdsmessig dyrt å drifte. Christina Meyer og Victor Norman, tilknyttet partiet Høyre, tok et oppgjør med denne konkurranselogikken og det siste tiårs reformer i offentlig sektor i sin bok Ikke for å konkurrere der de argumenterer for at offentlig sektor har en annen samfunnsrolle enn den private (Meyer og Norman 2019), og dermed ikke bør organiseres som en privat bedrift.

## 4 Oppsummering og konklusjon

NPM ble innført for å fremme effektivitet i offentlig sektor. For å oppfattes som legitime må imidlertid styringsformene i staten også oppfattes som demokratiske. I denne rapporten har jeg sådd tvil både ved hvor effektiv NPM er i praksis og hvor demokratiske NPM virkemidlene er. I tillegg har jeg diskutert potensialet til NPG, som foreskriver mer involvering av innbyggere, koordinering og samarbeid på tvers.

Rapporten har gitt en oversikt over hvordan styrings- og organiseringsformen NPM ble innført i Norge. Rapporten forklarer hva som kan sies å kjennetegne NPM som fenomenet i teorien, og hvordan denne teorien er blitt tatt ned gjennom ulike reformer i norsk offentlig sektor.

I del to går rapporten mer i detalj på hvilke reformgrep som er sentrale for NPM som styrings- og organisasjonsform. Offentlig sektor har gått mer og mer vekk fra å produsere varer og tjenester selv til å kjøpe inn varer og tjenester. For å få til dette har vi innført bestiller-utfører-organisering av for eksempel hjemmehjelp til eldre. Et annet NPM-grep har vært oppsplitting av offentlige organisasjoner til mindre enheter og omgjøring av offentlige organisasjoner til selskaper. Et eksempel er Vy eller tidligere NSB.

Økonomiregelverket i staten omtaler statlige organisasjoner som virksomheter, som reflekterer at vi nå ser offentlige organisasjoner som private virksomheter som kan styres og organiseres på samme måte. Ledelse trenger ikke å være faglig, men folk med økonomisk administrativ bakgrunn kan lede ethvert fagområde. Enhetlig ledelse gir mer makt til administrativ ledelse på bekostning av profesjonene og det faglige perspektivet. Kostnadskontroll innenfor den enkelte virksomhet blir det viktigste. Governance og samarbeid med private aktører i leveransen av offentlige tjenester blir viktigere. I praksis betyr det gjerne samarbeid med og innkjøp fra store bedrifter, ofte på bekostning av de små og frivillige. Offentlige organisasjoner kjøper i stadig større grad fra kommersielle aktører og mindre fra frivillige organisasjoner som Bymisjonen.

Konkurransen mellom organisasjoner skal bidra til bedre offentlige tjenester. Dette kan gå på bekostning av og gjøre samarbeid vanskelig, særlig når offentlige organisasjoner er mer splittet opp enn tidligere. Det er utfordrende å samarbeide på tvers av organisasjoner som hver har sine mål og resultatindikatorer. Samtidig som retorikken er at NPM gir mer frihet til underliggende virksomheter er opplevelsen ofte at mål- og resultatstyringen er detaljert og nærmer seg regelstyring. Handlingsrommet for faglig skjønn blir dermed innsnevret.

Del tre tar et kritisk blikk på hvordan NPM slår ut innenfor utdanning, arbeidsliv og innkjøpspraksisen i offentlig sektor

## Vedlegg 1 Prosjektene arbeidet bygger på

### **DEMUDIG – Demokratisk byutvikling i den digitale tidsalder (Prosjektnummer: 281131)**

DEMUDIG, var et forskningsprosjekt finansiert av Norges Forskningsråd som varte fra juli 2018 til slutten av januar 2022. Prosjektet sammenliknet deltakende demokrati i sentrale strøk i Oslo, Madrid og Melbourne. Målet for prosjektet var å finne ut hvordan IKT og sosiale medier spilte inn på innbygges mulighet til å medvirke i byutvikling. Dataene som ble samlet inn var både kvalitative og kvantitative. Vi gjennomførte dybdeintervjuer med 48 personer i tilknytning til bydel Gamle Oslo, Tøyenområdet og områdesatsingen der. Både politikere, kommune ansatte, beboere og ulike ressurspersoner som formelt eller uformelt representerte flere enn dem selv i området ble intervjuet. I tillegg ble det gjennomført 11 intervjuer i Melbourne og 18 i Madrid. Forskerne gikk også gjennom mange dokumenter knyttet til innføringen av IT plattformer for medvirkning i de tre byene. Intervjuene ble kodet tematisk. Tre spørreundersøkelser ble sendt ut digitalt, til beboere, lokalpolitikere og kommune- ansatte som hadde medvirkning som arbeidsområde i både Oslo, Melbourne og Madrid. Spørreskjema-undersøkelsene var like i de tre landene og ble utviklet i samarbeid mellom forskerne i de tre byene.

### **Kjøp Bærekraftig prosjektet (Prosjektnummer: 309643)**

Det neste prosjektet rapporten bygger på er «Kjøp Bærekraftig prosjektet» Kjøp Bærekraftig prosjektet var et innovasjons- og forskningsprosjekt med varighet fra 1 oktober 2020 til og med november 2024. Prosjektet startet med 14 og endte med 17 partnere, hvorav ti kommuner og to offentlige organisasjoner. I tillegg hadde prosjektet med fagekspert fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, DFØ (tidligere DIFI), som har ansvaret for anskaffelsesregelverket, og en ekspert på EU-, EØS rett og anskaffelsesrett fra Universitetet i Oslo. Det ble utskiftninger av deltakere underveis.

Målet for prosjektet var å hjelpe offentlige organisasjoner å kjøpe mat og cateringtjenester mer bærekraftig. Utgangspunktet var at offentlige organisasjoner sjelden bruker anskaffelsesregelverket til å stimulere til bærekraft og innovasjon og at de i liten grad handler med mindre virksomheter som er bærekraftige. Prosjektet startet datainnsamlingen i september 2020. 64 strukturerte kvalitative intervjuer ble gjennomført. Intervjuene ble gjennomført med ledere på ulike nivåer i offentlige virksomheter, primært kommuner, blant annet kommunaldirektører, økonomisjefer, næringssjefer, helse- og sosialsjefer, kjøkkensjefer og innkjøpsjefer, små- og store leverandører, interessegrupper og frivillige organisasjoner i små, mellomstore og store norske byer. Temaet for prosjektet var om strategisk innkjøp av mat- og cateringtjenester kunne bidra til å skape sosiale og miljømessige bærekraftseffekter. Prosjektet undersøkte også modenheten i de deltakende organisasjonene. Det ble også gjort litteraturstudier for å få oversikt over forskningen på området. Koding og analyse av data ble gjort både tematisk og etter spørsmål fra intervjuguiden.

### **EdiCitNet-prosjektet (Grant agreement No. 776665)**

Edible Cities Network er det tredje prosjektet jeg har tatt utgangspunkt i ved utarbeidelsen av denne rapporten. Edible Cities Network prosjektet var et Horizon 2020 innovasjonsprosjekt med varighet fra september 2018 ut februar 2024. I ett av prosjektets arbeidspakker etablerte fem byer bylaboratorier. Målet var å eksperimentere med urban dyrking, sosialt entreprenørskap og andre initiativer for å skape sosiale og miljømessige bærekraftseffekter for byene. Både deltakende observasjon, spørreskjemametodikk og kvalitative intervjuer med strukturert intervjuguide ble brukt i datainnsamlingen. Den deltakende observasjonen ble gjort i tre ulike samskapings workshops i starten av prosjektet, og flere planleggings- og evalueringsmøter og seminarer underveis i prosjektet

Intervjuer ble gjennomført i fire byer; Oslo, Andernach, Berlin og Rotterdam. Den første runden med intervjuer ble gjort for å undersøke hvordan initiativene hadde lyktes og hva de gjorde for å utvide virksomheten sin. Den andre runden med intervjuer fokuserte på hva deltakerne hadde lært av eksperimenteringen. Forskerne brukte en semistrukturert intervjuguide med rundt 10 spørsmål som de samtalte fritt rundt. Intervjuene ble transkribert og analysert.

De fleste intervjuene ble gjennomført digitalt pga pandemien. Intervjuene ble gjort både med prosjektledere og ledere ansatt i kommunen, så vel som med tilknyttede organisasjoner. Vi tok også utgangspunkt i diverse dokumenter og i forskningslitteratur. Den andre runden med datainnsamling ble gjennomført våren 2022. Sosiale entreprenører, ledere i stiftelser og kommunale organisasjoner, koordinatorene og andre deltakere i prosjektet ble intervjuet for å finne ut hva vi kunne lære av å eksperimentere med bylaboratorier (Plassnig et al., 2021).

Totalt har forskere i prosjektets arbeidspakke 3, intervjuet 80 personer i og rundt bylaboratoriene, inkludert de sosiale entreprenørene, grønne og sosiale initiativer. Hvert intervju varte i 30–60 minutter, mens noen få varte i hele to timer.

Disse tre prosjektene har til sammen illustrert utfordringer med bærekraftsagendaen. DEMUDIG har vist hvor tids- og ressurskrevende det er for enkeltpersoner å jobbe for sitt nærmiljø sine interesser. De to andre prosjektene har vist hvor vanskelig det er, for offentlige organisasjoner, å støtte sosiale og miljømessige initiativer.

## Referanser

- Almklov, P. G., Antonsen, S., & Fenstad, J. (2011). NPM, Kritiske infrastrukturer og samfunnssikkerhet. <https://www.sintef.no/globalassets/project/nexus/npm-kritisk-infrastruktur-2-utgave-trykkeriet-180211.pdf>
- Amundsen, C. S. (2022). Markedsstyringens konsekvenser i den offentlige velferdssektoren. *Nordic Journal of Wellbeing and Sustainable Welfare Development*, 1(1), 67-71. <https://doi.org/10.18261/njwel.1.1.6>
- Bekkelund, A. S. (2018). Et forsvar for New Public Management. *Stat & Styring*, 28(2): 2-6, <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2018-02-02>
- Bentzen, T.Ø. (2021). Samskabt styring: potentialer og utfordringer. *Politica* 53(3): 261-279. <https://doi.org/10.7146/politica.v53i3.130456>
- Berg, L.D., E.H. Huijbens, and H.G. Larsen. 2016. Producing Anxiety in the Neoliberal University. *The Canadian Geographer*, 60(2): 168-180. <https://doi.org/10.1111/cag.12261>
- Bianchi, C. (2015). Enhancing Joined-Up Government and Outcome-Based Performance Management through System Dynamics Modelling to Deal with Wicked Problems: the Case of Societal Ageing. *Systems Research and Behavioral Science*, 32(4): 502-505. <https://doi.org/10.1002/sres.2341>
- Bindhulatha, S., & Kumar, A. (2021). Green Pilots–Walking Those Green Miles–A Review. *PalArch's Journal of Archaeology of Egypt/Egyptology*, 18(4): 5719-5727.
- Boye, E. (2019). *Sirkulær framtid–om skiftet fra lineær til sirkulær økonomi. Framtiden i våre hender.* Rapport august 2019. 5-59. <https://www.framtiden.no/filer/dokumenter/Rapporter/2019/2019-aug-sirkulaer-framtid.pdf>
- Box, R. C., Marshall, G. S., Reed, B. J., & Reed, C. M. (2001). New Public Management and Substantive Democracy. *Public Administration Review*, 61(5), 608–619. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00131>
- Braun, D., & Guston, D. H. (2003). Principal-agent theory and research policy: an introduction. *Science and public policy*, 30(5), 302-308.
- Byrkjeflot, H. (Ed.). (1997). *Fra styring til ledelse*. Fagbokforlaget.
- Claro, S., Paunesku, D., & Dweck, C. S. (2016). Growth mindset tempers the effects of poverty on academic achievement. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 113(31): 8664-8668. <https://doi.org/10.1073/pnas.1608207113>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2004). Governmental autonomisation and control: The Norwegian way. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 24(2), 129-135. <https://doi.org/10.1002/pad.318>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2022). Taking stock: New Public Management (NPM) and post-NPM reforms-trends and challenges. In Ladner, A. & Sager, F. (eds.) *Handbook on the Politics of Public Administration*, 38-49. <https://doi.org/10.4337/9781839109447.00010>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2017). *Transcending new public management*. Routledge.
- Drucker, P. (2012). *The practice of management*. Routledge.

- Engelstad, F. & Steen-Johnsen, K. (2010). Hva er det med hybride organisasjoner? *Nordiske organisasjonsstudier*, 12(3): 3-8.
- Falkum, E. (2020). *Makt og opposisjon i arbeidslivet: Maktforskyvninger fra 1900 til 2020*. Cappelen Damm Akademisk.
- Falkum, E., Nordrik, B., Wathne, C. T., Drange, I., Hansen, P. B., Dahl, E. M. Kuldova, T., & Underthun, A. (2022). *Måling og styring av arbeidstid–Medbestemmelsesbarometeret 2021*. AFI-rapport 2022:01.
- Giroux, Henry A. (2020). *Neoliberalism's War on Higher Education*. Haymarket Books.
- Giroux, Henry A. (2009). Democracy's Nemesis: The Rise of the Corporate University. *Cultural Studies - Critical Methodologies*, 9 (5): 669-695.  
<https://doi.org/10.1177/1532708609341169>
- Giroux, Henry A. (2007). Beyond Neoliberal Common Sense: Cultural Politics and Public Pedagogy in Dark Times. *JAC* 27 (1/2): 11-61.
- Hall, S. & Winlow, S. (2012). What is an 'Ethics Committee'? *The British Journal of Criminology*, 52 (2): 400-416. <https://doi.org/10.1093/bjc/azr082>
- Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. H. (2018). *Plan- og bygningsloven 2008: En lov for vår tid?* Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S., Hofstad, H., & Saglie, I. L. (eds.) (2015). *Kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer*. Universitetsforlaget.
- Hari, J. (2020). *Lost connections*. Bloomsbury publishing.
- Harvold, Kjell A. (2002). *Consensus or Conflict? Experiences with Local Agenda 21 Forums*. NIBR. Working Paper 2002:117.
- Hofstad, H. (2013). *Håndtering av 'wicked problems' i kommunal planlegging*. PhD Thesis. University of Oslo.
- Hermansen, T. (2013). Ble det en bedre stat? *Stat & Styring*, 23(2): 24-25.  
<https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2013-02-10>
- Hofstad, H. (2021). *Sosialt bærekraftige lokalsamfunn – en litteraturstudie*. NIBR report 2021: 7.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1): 3-19.  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central Government*. Oxford University Press.  
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199687022.001.0001>
- Innset, O. (2020). *Markedsvendingen: Nyliberalismens historie i Norge*. Fagbokforlaget.
- Kainzbauer, A., & Rungruang, P. 2019. Science mapping the knowledge base on sustainable human resource management, 1982–2019. *Sustainability*, 11(14): 3938.
- Kara, S. (2023). *Cobalt Red: How the Blood of the Congo Powers Our Lives*. SD Books.
- Kuldova, T. Ø. (2024). Philanthrocapitalism and the Compliance-Industrial Complex: Doing 'Good', Fighting Crime, and Foreclosing Alternatives. In: Kuldova, T. Ø., Østbø, J. & Shore, C.

- (eds.) *Compliance, Defiance and 'Dirty' Luxury: New Perspectives on Anti-Corruption in Elite Contexts*. Springer Nature.
- Kuldova, T. Ø. & Nordrik, B. (2023). Workplace Investigations, the Epistemic Power of Managerialism, and the Hollowing Out of the Norwegian Model of Co-determination. *Class and Capital*. <https://doi.org/10.1177/03098168231179971>
- Kuldova, T. Ø. (2021). The cynical university: Gamified subjectivity in Norwegian academia. *Ephemera: Theory & Politics in Organization*, 21(3): 1-29.
- Kuldova, T. Ø. (2022). *Compliance-Industrial Complex: The Operating System of a Pre-Crime Society*. Palgrave Pivot. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-19224-1>
- Loveday, V. (2018). The Neurotic Academic: Anxiety, Casualisation, and Governance in the Neoliberalising University. *Journal of Cultural Economy* 11 (2): 154-166. <https://doi.org/10.1080/17530350.2018.1426032>
- Linder, J., Voxted, S., Østergaard, M., Michelsen, J., Michelsen, E. B., Schloss, J., Thykjær, C, Sløk, C, Ejler, N, Langenge, M..M & Linder, A. (2018). *New Public Management i Danmark-baggrund, erfaringer, fremtid*. Dafolo.
- Lægred, P. (2017). New public management. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.159>
- Machin, D., & Liu, Y. 2023. How tick list sustainability distracts from actual sustainable action: the UN 2030 Agenda for Sustainable Development. *Critical Discourse Studies*, 21(2): 164-181. <https://doi.org/10.1080/17405904.2023.2197606>
- Madsen, O. J. (2020). *Livsmestring på timeplanen - rett medisin for elevene?* Spartacus.
- Mair, S., Jones, A., Ward, J., Christie, I., Druckman, A., Lyon, F. (2018). A Critical Review of the Role of Indicators in Implementing the Sustainable Development Goals. In: Leal Filho, W. (eds) *Handbook of Sustainability Science and Research*. (pp 41-56) Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-63007-6\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-319-63007-6_3)
- Marthinsen, E. (2004). «Evidensbasert»–praksis og ideologi. *Nordisk sosialt arbeid*, 24(4), 290-302.
- Meyer, Christine og Victor Norman (2019). *Ikke for å konkurrere. Strategi for fellesskapets tjenere*. Fagbokforlaget
- McKie, R. (2021). Child labour, toxic leaks: the price we could pay for a greener future. *The Guardian*, 3 January 2021. <https://www.theguardian.com/environment/2021/jan/03/child-labour-toxic-leaks-the-price-we-could-pay-for-a-greener-future>
- Merry, S. E. (2011). Measuring the world: Indicators, human rights, and global governance. *Current Anthropology*, 52(S3): S83-S95.
- Millet, A., and T. Ø. Kuldova. (2024). Labour Migration, Crime, and 'Compliance Washing': A Tailor's Odyssey from an African Workshop to European Luxury Fashion Multinationals. In: Kuldova, T. Ø., Østbø, J. & Shore, C. (eds.) *Compliance, Defiance, and 'Dirty' Luxury: New Perspectives on (Anti-)Corruption in Elite Contexts*. Palgrave Macmillan.
- Muromskaya, M. (2022). Hvorfor klarer ikke kommunene å kjøpe inn lokal og bærekraftig mat? *Forskning.no*, 17. October 2022.
- Nordkvelle, Y. & Nyhus, L. (2017). Management by Objectives as an Administrative Strategy in Norwegian Schools: Interpretations and Judgements in Contrived Liberation. In Veggeland, N. (ed.) *Administrative Strategies of our Time*. Nova Science Publishers. pp. 219-260.



- NOU 1989: 5 (1989) *En bedre organisert stat*. Forbruker – og administrasjonsdepartementet
- Reegård, K. & J. Rogstad (eds.) (2016). *De frafalne: om frafall i videregående opplæring – hvem er de, hva vil de og hva kan gjøres?* Gyldendal.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2013). Political Accountability and Performance audit: The case of the Auditor General in Norway. *Public Administration*, 91(3): 680–695.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/padm.12025>
- Reichborn-Kjennerud, K. (2014a). Auditee Strategies: An Investigation of Auditees' Reactions to the Norwegian State Audit Institution's Performance Audits. *International Journal of Public Administration*, 37(10): 685-694. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.907309>
- Reichborn-Kjennerud, K. (2014b). Performance audit and the importance of the public debate. *Evaluation*, 20(3): 368-385. <https://doi.org/10.1177/1356389014539869>
- Reichborn-Kjennerud, K. (2015a). Riksrevisjonen og tidstypene. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 31(4): 379-384. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2015-04-08>
- Reichborn-Kjennerud, K. (2015b). Resistance to control—Norwegian ministries' and agencies' reactions to performance audit. *Public Organization Review*, 15(1): 17-32.  
<https://doi.org/10.1007/s11115-013-0247-6>
- Reichborn-Kjennerud, K. (2021) Key Insights into What Makes Public Organizations Learn from Training Programs. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 12(2): 49-66.  
<https://doi.org/10.18291/njwls.129052>
- Reichborn-Kjennerud, K., & Ophaug, E. (2018). Resident Participation in an Era of Societal Self-Organisation: The Public Administrative Response in Tøyen. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 22 (2): 65-87. <https://doi.org/10.58235/sjpa.v22i2.11443>
- Research Council of Norway (2018) En målrettet og effektiv instituttpolitikk. En systematisk gjennomgang av forskningsrådets evaluering av forskningsinstitutter. Synteserapport. Oslo
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Intrinsic and extrinsic motivations: Classic definitions and new directions. *Contemporary educational psychology*, 25(1): 54-67.  
<https://doi.org/10.1006/ceps.1999.1020>
- Røiseland, A. (2023). For all seasons? Exploring the policy-context for co-creation. *Public Money and Management*. 1-9. <https://doi.org/10.1080/09540962.2023.2206046>
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(1-2): 86-107.  
<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2008-01-02-05>
- Røiseland, A., & Lo, Ch. (2019). Samskaping—nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1): 51-58. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-03>
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(1-2): 86-107.  
<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2008-01-02-05>
- Skorstad, E. (2003). Utviklingstrender i norsk arbeidsliv—Mot en tekniskøkonomisk idealtilstand. I Åke Sandberg (red.), *Ledning för alla*, 334-350.
- Steffensen, K. (2016). Norge bedre enn EU-snittet på fem av åtte utdanningsmål. *Samfunnsspeilet*, 2: 19-25.

- Supiot, A. (2017). *Governance by Numbers: The Making of a Legal Model of Allegiance*. London: Bloomsbury.
- Telleria, J., & Garcia-Arias, J. (2022). The fantasmatic narrative of 'sustainable development'. A political analysis of the 2030 Global Development Agenda. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 40(1): 241–259. <https://doi.org/10.1177/23996544211018214>
- Tjora, A. (2019). (red.) *Universitetskamp*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Torfin, J. (2016). New Public Management har fejlet. *Videnskab DK*. 20 January 2016. <https://videnskab.dk/kultur-samfund/ny-bog-new-public-management-har-fejlet/>
- Sørensen, E., & Torfin, J. (2005). *Netværksstyring: fra government til governance*. Roskilde Universitetsforlag.
- Van den Dool, L., Hendriks, F., Gianoli, A., & Schaap, L. (2015). *The quest for good urban governance: Theoretical reflections and international practices*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-10079-7>
- Veggeland, N. (2009). *Taming the Regulatory State: Politics and Ethics*. Edward Elgar Publishing Ltd. <https://doi.org/10.4337/9781848447509>
- Veggeland, N. (2010). *Den nye reguleringsstaten: Idébrytninger og styringskonflikter*. Gyldendal Akademisk.
- Voldnes, F. (2012a). Folkevalgt styring eller markedsstyring? *Samfunn og økonomi*, 2: 6-27.
- Voldnes, F. (2012b). *Markedsretting av offentlig sektor: Virkemidler og alternativer*. Fagforbundet. [https://assets-global.website-files.com/65e884f8fffb6d610d77c46d/65fc3739f69e601b3352005b\\_Markedsretting%20des%202012.pdf](https://assets-global.website-files.com/65e884f8fffb6d610d77c46d/65fc3739f69e601b3352005b_Markedsretting%20des%202012.pdf)
- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of er*.

Arbeidsforskningsinstituttet AFI,  
OsloMet AFI-rapport 2024:17  
[www.oslomet.no/om/afi](http://www.oslomet.no/om/afi)